

UNIVERSITÉ DE LYON. — FACULTÉ DE DROIT

L'APPLICATION DE LA LOI
SUR
LES RETRAITES OUVRIÈRES
ET PAYSANNES

THÈSE POUR LE DOCTORAT
PRÉSENTÉE A LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE LYON
Le 1^{er} juillet 1914

PAR
Louis BAJARD



LYON
A. REY, IMPRIMEUR-ÉDITEUR DE L'UNIVERSITÉ
4, RUE GENTIL, 4
—
1914

L'APPLICATION DE LA LOI
SUR
LES RETRAITES OUVRIÈRES
ET PAYSANNES

UNIVERSITÉ DE LYON. — FACULTÉ DE DROIT

L'APPLICATION DE LA LOI
SUR
**LES RETRAITES OUVRIÈRES
ET PAYSANNES**

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE A LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE LYON

Le 1^{er} juillet 1914

PAR

Louis BAJARD



LYON

A. REY, IMPRIMEUR-ÉDITEUR DE L'UNIVERSITÉ

4, RUE GENTIL, 4

—
1914

UNIVERSITÉ DE LYON

FACULTÉ DE DROIT

MM. THALLER, *, I. ☼, professeur honoraire.

AUDIBERT, *, I. ☼, professeur honoraire.

JOSSERAND, I. ☼, Doyen, professeur de Droit civil.

GARRAUD, I. ☼, ✕, professeur de Droit criminel, correspondant de l'Institut.

APPLETON (Charles), ☼, I. ☼, professeur de Droit romain.

COHENDY, O. *, I. ☼, ✕, professeur de Droit commercial

PIC, I. ☼, professeur de Droit international public.

APPLETON (Jean), I. ☼, professeur de Droit administratif.

LAMBERT, A. ☼, professeur d'Histoire générale du Droit français.

BOUVIER, I. ☼, professeur de Science financière et de Législation française des finances.

LAMEIRE, I. ☼, professeur d'Histoire du Droit public et de Droit administratif.

BROUILHET, I. ☼, professeur d'Economie politique.

HUVELIN, I. ☼, professeur de Droit romain.

LÉVY, I. ☼, professeur de Droit civil.

GONNARD, I. ☼, professeur d'Histoire des Doctrines Economiques et d'Economie politique.

BOUVIER-BANGILLON, I. ☼, professeur de Procédure civile.

M. PICARD, agrégé, chargé de cours de Droit civil.

BECQ (J.), I. ☼, secrétaire.

JURY DE LA THÈSE

MM. C. BROUILHET, professeur *Président.*

P. PIC, professeur	} <i>Assesseurs.</i>
BOUVIER-BANGILLON, professeur	

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

A MON PÈRE ET A MA MÈRE

*En témoignage de mon affection
et de ma profonde reconnaissance.*

A MES PARENTS

A MES PROFESSEURS

A MES AMIS



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41546717_0042

L'APPLICATION DE LA LOI
SUR
LES RETRAITES OUVRIÈRES
ET PAYSANNES

INTRODUCTION

« La progression simultanée des assurances sociales, généralement à base d'obligation, dans la plupart des Etats civilisés, sous l'influence de causes identiques, est assurément l'un des traits les plus caractéristiques de la politique sociale contemporaine. » C'est en ces termes que s'exprime M. Paul Pic dans l'Introduction à son ouvrage : *les Assurances sociales*.

C'est en France que cette politique sociale a trouvé quelques-uns de ses plus éloquents et de ses plus chaleureux apôtres. Notre pays est aussi de ceux où elle a eu le moins d'influence pratique sur la législation. Cependant, après les luttes les plus vives, un progrès important a été fait dans cette voie par la promulgation de la loi des 5 avril 1910 et 27 février 1912 sur les Retraites ouvrières et paysannes. De grands espoirs ont animé les ouvriers de cette œuvre de solidarité. Les critiques passionnées qui leur ont fait obstacle n'ont pas désarmé et triomphent actuellement de ce qui serait « l'échec des Retraites ouvrières ». D'autre part, des revendications violentes témoi-

gnent de la persistance de discordes et de haines qu'on aurait pu s'attendre à voir disparaître ou s'adoucir.

Après trois années d'application de la loi du 5 avril 1910, nous avons pensé qu'il serait intéressant et utile de rechercher dans les résultats auxquels on est arrivé et dans les difficultés qui les ont empêchés d'être meilleurs, des raisons de ne pas désespérer des efforts déjà faits et de ceux que peut inspirer l'enseignement des faits.

Que doit la collectivité à ceux de ses membres que l'âge et les fatigues qui l'accompagnent trouvent dénués de ressources capables de remplacer plus ou moins les produits d'un travail désormais trop difficile, sinon impossible ? Le prix dont ce travail a jadis été payé comprenait-il pour partie l'amortissement du capital humain, et de cette partie l'invalidé indigent doit-il être considéré comme le comptable infidèle ? Et la loi intervenant pour l'encourager ou l'obliger à prélever sur le salaire cette part d'amortissement de prévoyance, fait-elle simplement œuvre de bonne administration ? Ou bien celui qui prétend avoir été usé dans la création d'une richesse qui lui échappe, espère-t-il un droit de créance en réclamant aux usagers de cette richesse à la nation dans son ensemble, le prix d'une force tout entière absorbée pour son service ?

Après s'être rallié, en principe du moins, à la théorie de la retraite-assurance, sauf de nombreux sacrifices faits à la théorie de l'assistance, le législateur français, comme tous ceux qui ont abordé ces questions, a dû prendre partie dans la vieille et irréconciliable querelle de la liberté ou de l'autorité. Faisant une part à l'assurance facultative il a consacré le système de l'obligation. Non seulement la prévoyance est encouragée, facilitée et subventionnée, mais encore on ne permet pas à celui dont les salaires sont modiques et dont le dénuement serait plus tard un danger et une charge pour tous, de ne pas se pré-

munir contre cet accompagnement trop ordinaire de la vieillesse.

Avons-nous fait faussé route? Y a-t-il actuellement un échec de la loi? Doit-il être imputé aux principes mêmes qui l'ont inspirée? Les difficultés rencontrées ne tiennent-elles pas plutôt à la complexité même de l'œuvre entreprise, et ne sont-elles pas d'ordre purement administratif? Nous essayerons de nous en rendre compte en analysant ce qu'il est possible de connaître des résultats acquis, et en pénétrant dans les bureaux où se fait l'énorme travail d'où doit naître un peu de cette paix promise depuis si longtemps sur terre aux hommes de bonne volonté.

CHAPITRE PREMIER

QUI DOIT S'ASSURER ? QUI PEUT S'ASSURER ?

La loi sur les Retraites ouvrières et paysannes établit deux séries bien distinctes d'assurés selon les catégories de travailleurs auxquels cette loi s'adresse : les uns sont obligés de s'assurer, les autres en ont seulement la faculté. D'où les assurés obligatoires d'une part et les assurés facultatifs d'autre part.

Quel est le critérium qui a guidé le législateur dans cette distinction ? On nous permettra d'emprunter ici à M. Salaün, qui est un des commentateurs les plus éclairés de la loi de 1910, quelques explications à ce sujet.

« Le critérium, dit M. Salaün, le critérium qui sert à établir le départ entre les ressortissants de l'un et de l'autre régime, c'est le contrat de travail, par lequel une personne met son travail au service d'une autre pour une certaine durée, en se subordonnant à cette dernière, sous l'autorité directe de laquelle elle se place. Ce contrat met nécessairement en présence deux parties : l'une, qui promet son travail, l'autre qui, ayant un droit de direction sur la première, s'engage à payer une rémunération pour prix de ce travail ; cette dernière est l'employeur, la première est le salarié, le droit de direction réservé à l'employeur apparaissant ainsi comme un fait absolument caractéristique du contrat de travail¹. »

¹ Gaston Salaün, *les Retraites ouvrières et paysannes*, p. 60.

Ceci dit, voyons quels sont d'une manière plus concrète les catégories de travailleurs rentrant dans la série des assurés obligatoires, et les catégories qui, au contraire, ne bénéficient que de l'assurance facultative.

PARAGRAPHE PREMIER

ASSURÉS OBLIGATOIRES

Les assurés obligatoires, ce sont tous ceux, hommes, femmes et enfants¹, qui, dans n'importe quelle profession ou état, touchent un salaire inférieur à 3.000 francs par an ; exception est faite seulement, une retraite étant déjà établie à leur profit, pour certains fonctionnaires de l'État, pour les agents des administrations de chemins de fer et de tramways, pour les ouvriers des mines et les inscrits maritimes.

Donc, pour avoir la qualité d'assuré obligatoire trois conditions sont indispensables : 1° être salarié ; 2° avoir un salaire annuel inférieur à 3.000 francs, et 3° ne pas être déjà soumis à un autre système de retraites obligatoires. Les salariés qui ne remplissent pas ces deux dernières conditions bénéficient seulement de l'assurance facultative, ainsi que nous le verrons dans le paragraphe suivant.

« La loi, comme le dit M. Paul Pic², la loi est aussi large que possible ; elle englobe indistinctement les salariés de l'industrie, ceux du commerce, de l'agriculture, les domestiques attachés à la personne, les auxiliaires salariés des professions libérales, les salariés de l'État, des départements ou des com-

¹ Au-dessus de douze ans, âge minimum pour être admis à l'apprentissage (loi du 2 novembre 1892).

² *Assurances sociales*, p. 172.

munes ne bénéficiant point du régime des pensions civiles ou militaires. »

Avant de reprendre successivement, comme le fait M. Pic lui-même, les diverses catégories énumérées plus haut, une remarque générale s'impose : la question de savoir si une personne déterminée est ou non salariée, est, de la part des tribunaux, une question d'interprétation du contrat de travail ; deux personnes comprises sous la même dénomination peuvent, en effet, se trouver au point de vue qui nous occupe, dans une situation très différente qu'il appartient à l'autorité judiciaire de dégager des circonstances de la cause.

I. Salariés de l'industrie. — Depuis le simple ouvrier jusqu'au directeur, en passant par tous les échelons intermédiaires, tous sont soumis à l'assurance obligatoire, sous réserve que leur salaire annuel soit inférieur à 3.000 francs.

A signaler deux situations qui présentent quelques difficultés : c'est d'abord la situation des ouvriers à domicile, c'est ensuite celle des membres des Associations ouvrières de production.

1° Ouvriers à domicile. — Dans un Rapport sur l'application de la loi des 5 avril 1910 et 27 février 1912, sur les Retraites ouvrières et paysannes, présenté au Président de la République par M. Henry Chéron, ministre du Travail et de la Prévoyance sociale, il est dit¹ :

« La situation des ouvriers à domicile, au regard de la loi sur les Retraites, a donné lieu, au point de vue de l'interprétation judiciaire, à de sérieuses difficultés qui n'ont pas encore été résolues. Les tribunaux civils ont rendu, sur ce point, des

¹ P. 18, tirage à part. Quand nous citerons ce rapport, nous indiquerons la page du tirage à part. Le rapport a paru au *Journal Officiel*, annexes, 26 octobre 1913, p. 1.461 et suivantes.

jugements en sens contraire et la Cour de Cassation a pu examiner les pourvois formés à cette occasion, ces pourvois étant entachés de vices de forme. Il serait désirable que la jurisprudence se fixât sur cette question qui intéresse un très grand nombre d'ouvriers. La Commission d'assurance et de prévoyance sociales s'est préoccupée de ces difficultés et, dans le projet de loi qui a été adopté le 29 juillet dernier par la Chambre des députés, une disposition introduite à l'article 2, prévoit que les contributions patronales dues pour les salariés occupés par un travailleur à domicile, seront à la charge du fabricant, dans le cas où l'ouvrier à domicile sera lui-même assuré obligatoire. Mais la question se pose encore de savoir dans quel cas ce travailleur à domicile devra être considéré comme un salarié. »

M. Salaün propose le critérium suivant :

« S'il y a « prix fait » c'est-à-dire prix total déterminé d'avance, le contrat intervenu entre celui qui a commandé l'ouvrage, et l'ouvrier, est, selon toute vraisemblance, un contrat d'entreprise ; si, au contraire, il y a décompte du salaire à raison de tant par unité de mesure, il y a grande chance pour qu'on soit en présence du contrat de travail¹. » Mais M. Salaün reconnaît lui-même que « les mêmes mots ne signifiant pas toujours les mêmes choses, suivant les régions où il sont en usage », ce critérium n'est pas extrêmement précis.

Il faut donc attendre que la Cour de Cassation fixe sa jurisprudence à ce sujet.

On nous permettra d'insister sur le cas des tisseurs travaillant à domicile, car ils sont nombreux dans la région lyonnaise et à Lyon, même dans les quartiers de la Croix-Rousse.

Consulté sur le cas de ces tisseurs, le ministère du Travail a émis l'avis suivant que nous reproduisons *in extenso* :

¹ Ouv. cité, p. 78.

« La question posée paraît devoir être envisagée à un double point de vue : 1^o dans les rapports entre les fabricants de soieries et les tisseurs à domicile ; 2^o dans les rapports entre les tisseurs à domicile et le personnel qu'ils occupent.

« a) En ce qui concerne les rapports des fabricants avec les tisseurs à domicile, les conditions dans lesquelles s'exécute le contrat intervenu sont les suivantes : le fabricant envoie au tisseur à domicile la matière à ouvrir, et ce dernier ne fournit que les outils et la main-d'œuvre. Tout d'abord, la fourniture de l'outillage ne saurait avoir pour effet de donner au contrat le caractère de contrat d'entreprise, puisque le fait que les ouvriers sont propriétaires de leurs outils n'a jamais eu pour effet de les empêcher d'être liés à l'employeur par un contrat de travail. De même le fait que le chef d'atelier remet une partie de son salaire à des collaborateurs ne saurait modifier le caractère du contrat qui le lie au fabricant. Il convient d'observer, d'ailleurs, que la détermination de la part du salaire à attribuer à ses collaborateurs n'est pas laissée à l'arbitraire du chef d'atelier, et que les usages locaux en ont précisé la répartition. C'est ainsi que, dans le tissage de soieries de la région lyonnaise, 50 pour 100 du prix de la tâche reviennent au chef d'atelier, 50 pour 100 — et le petit déjeuner — au tisseur.

« Il convient d'ajouter qu'en droit, la qualité de salarié du chef d'atelier ressort du texte du Code de travail, dont les articles 33 et 42 du livre premier, sur la détermination du salaire dans les industries du tissage et du bobinage, visent, sous la dénomination « d'ouvrier », la personne à laquelle le fabricant, commissionnaire ou intermédiaire, livre les fils pour être tissés. » Or, c'est au chef d'atelier que sont livrés ainsi les fils destinés à être tissés, et c'est au chef d'atelier qu'est délivré le livret de compte prévu par ces articles.

« La loi du 27 mars 1907, confirmant sur ce point les lois

antérieures, a classé parmi les électeurs ouvriers « les chefs d'ateliers de famille travaillant eux-mêmes », et il a été jugé que le Conseil des prud'hommes est compétent pour connaître d'une contestation s'élevant entre un fabricant et un ouvrier travaillant à façon, alors même que ce dernier emploie des ouvriers et des apprentis, ce qui doit le faire considérer non comme un entrepreneur d'ouvrage ou fabricant, mais comme un chef d'atelier.

Ainsi le contrat qui intervient entre le chef d'atelier et le fabricant paraît bien être un contrat de louage de services.

« *b*) En ce qui concerne les rapports existant entre les tisseurs à domicile et le personnel qu'ils occupent, il semble que, vis-à-vis des ouvriers de l'atelier, c'est le tisseur à domicile et non le fabricant qui joue le rôle d'employeur. Le fabricant ignore, en effet, le personnel occupé par le chef d'atelier ; c'est ce dernier qui embauche lui-même les ouvriers, et ceux-ci restent soumis, pendant le temps que dure l'exécution du travail, à sa seule direction et à son seul contrôle. »

Toutefois, cette solution peut paraître bien rigoureuse en fait, et il est à souhaiter que, sur ce point, une légère modification soit apportée.

Il nous paraît intéressant, à ce propos — puisque les industries de la région lyonnaise doivent naturellement attirer notre attention d'une façon particulière — de reproduire une lettre que le ministre du Travail adressait le 29 décembre 1911, à M. Bonnevey, député du Rhône.

M. Bonnevey avait consulté le ministre sur la situation, au regard de la loi des retraites, des personnes employées dans l'industrie rurale de la broderie de la région lyonnaise.

L'organisation du travail dans cette industrie est la suivante : des magasins envoient des pièces de lingerie à broder à des entrepreneuses de la campagne. Chaque entrepreneuse répartit

l'ouvrage entre des ouvrières travaillant à domicile et payées à façon, ou bien le fait distribuer par une ouvrière principale qu'elle règle directement ; celle-ci fournit le coton et supporte certains frais d'envoi, retient une petite somme sur les prix fixés par l'entrepreneuse ; en outre, elle travaille elle-même comme ouvrière pour le compte de l'entrepreneuse. M. Bonnevay demandait quelles étaient dans ces conditions les obligations respectives de chacune des parties intéressées en ce qui concerne la loi du 5 avril 1910.

Le ministre répondit :

« J'ai l'honneur de vous informer que j'estime, pour ma part, et sous réserve de la jurisprudence à intervenir, que l'entrepreneuse ne doit pas être considérée comme salariée de la maison qui lui envoie les pièces à broder, et que cette maison, à laquelle elle paraît liée par un véritable contrat d'entreprise, ne saurait être tenue d'aucune contribution à son égard.

« Par contre, l'entrepreneuse qui fixe les prix de façon des ouvrières qui exécutent le travail doit être considérée comme un employeur occupant des salariées à domicile, et, à ce titre, elle semble devoir être tenue de la contribution patronale, tant pour les ouvrières proprement dites que pour l'ouvrière principale chargée de distribuer le travail, cette dernière travaillant elle-même pour son compte et ne paraissant être qu'une simple intermédiaire entre l'entrepreneuse et les ouvrières.

« J'ajoute que le fait pour l'entrepreneuse d'employer un certain nombre d'ouvrières paraît s'opposer à son admission au bénéfice de l'assurance facultative, alors même qu'elle n'emploierait à son domicile qu'une seule ouvrière étrangère à sa famille¹. »

¹ *Revue pratique des Retraites ouvrières et de Prévoyance sociale*, février 1912, p. 312.

2^o *Membres des Associations ouvrières de production.* —

Les membres de ces Associations doivent-ils être considérés comme de petits patrons ou comme des salariés ? On ne saurait donner une réponse absolue, affirmative dans l'un ou l'autre sens. En effet, telle Association emploie ses adhérents à la fabrication de produits qu'elle revend, et ici nous nous trouvons en présence, non pas d'un employeur et de salariés, mais plutôt d'une Association de petits patrons, lesquels ne sauraient être rangés dans la catégorie des assurés obligatoires.

Au contraire, certaines Associations se chargent simplement de l'exécution d'un travail qui leur est confié par un fabricant. Dans ce cas, on peut se demander si le contrat qui les lie au maître de l'œuvre est un contrat d'entreprise ou un contrat de travail : dans la première hypothèse on peut les considérer comme un groupement de salariés dont l'employeur sera le donneur d'ouvrage ; ce dernier sera tenu de verser la contribution patronale et les salariés seront dans la situation d'ouvriers travaillant à domicile.

En définitive, il faut distinguer entre les diverses formes d'Association de production, et de cette question de fait, les tribunaux seront les appréciateurs souverains.

II. Salariés du commerce. — Sont considérés comme rentrant dans la catégorie des assurés obligatoires, les employés de commerce de tous ordres, y compris les gérants de succursales et les commis voyageurs.

En ce qui concerne les gérants, leur situation peut varier beaucoup. D'un jugement du Tribunal civil de Baugé¹ il ressort qu'on doit considérer comme un commis salarié et, partant, le ranger dans la catégorie des assurés obligatoires, le

¹ *Dalloz*, 1912, V, 22.

gérant d'une succursale d'un établissement commercial qui se trouve dans la dépendance absolue de la Société propriétaire et dont il est tenu de suivre étroitement les instructions et les ordres. Il semble en effet, que, le plus souvent, le gérant d'une succursale d'une maison de commerce soit un locateur de services, un salarié, et non un mandataire général, car il se borne à effectuer pour l'entreprise certains travaux, sans accomplir en son nom un acte juridique.

Un arrêt de la Cour de Cassation du 6 août 1912 déclare qu'on doit considérer comme un salarié le gérant d'une succursale de Société commerciale lorsqu'il résulte des constatations de fait que ce gérant est lié à la Société pour laquelle il gère dans les termes d'un contrat de travail¹. Par contre, un arrêt de la Chambre Criminelle du 6 décembre 1912 n'a pas reconnu la qualité de salarié aux gérants d'une Société de commerce, en raison des clauses de la convention intervenue entre eux et la Société². Encore ici, se pose donc une question de fait que seuls les tribunaux apprécieront.

Quant aux voyageurs de commerce, ils sont eux aussi considérés comme des salariés, même s'ils sont rémunérés à la commission. Le tribunal de Largentière³ a cependant jugé le 12 août 1911 que, dans ce dernier cas, il était nécessaire que le commis voyageur ne représentât qu'une seule maison. Si donc le voyageur de commerce représente plusieurs maisons, on se trouve non plus en présence d'un salarié, mais d'un représentant de commerce autonome.

III. Salariés de l'agriculture. — Lors de la discussion au Sénat, de la loi sur les Retraites, M. Le Breton avait

¹ *Revue pratique des Retraites ouvrières*, 1912, p. 662.

² V. *Rapport Chéron*, p. 16.

³ V. *Moniteur judiciaire de Lyon*, 7 février 1912.

demandé par voie d'amendement que le principe de l'obligation ne fût pas appliqué aux salariés de l'agriculture. Cet amendement, d'abord combattu par M. Cuvinot, puis par le ministre du Travail, fut repoussé par la Chambre Haute. « Comment pourriez-vous — s'était écrié M. Viviani — comment pourriez-vous faire accepter cette loi — qui ne s'appellerait plus la loi des Retraites ouvrières et paysannes, mais simplement la loi des Retraites ouvrières — par les cultivateurs et les contribuables, qui vous reprocheraient de leur faire verser un impôt, lequel devrait servir uniquement à constituer une retraite aux employés du commerce et de l'industrie¹ ? »

Cette argumentation de M. Viviani fit faire, des domestiques, valets et servants de ferme, des journaliers, en un mot de tous les salariés agricoles, des assurés obligatoirement assujettis à la loi des Retraites. Même les journaliers travaillant un jour chez tel propriétaire, le lendemain chez tel autre sont considérés comme faisant partie des assurés obligatoires, toujours sous la réserve du chiffre maximum du salaire. « Leurs patrons successifs — dit M. Pic² — devront, en effet, effectuer les versements à la Caisse au prorata du nombre des journées pendant lesquelles chacun d'eux les aura employés. » C'est ce qui ressort également d'un jugement du Tribunal civil de Toulouse³, en date du 10 novembre 1911.

Un cas toutefois se présente qui peut paraître difficile à solutionner. C'est le cas d'un propriétaire rural qui, durant la plus grande partie de l'année, cultive les terres qui lui appartiennent, et qui, de temps à autre, va travailler en qualité de

¹ *Les Retraites ouvrières et paysannes*, par René Viviani. *Encyclopédie internationale d'assistance, de prévoyance*, etc., t. IV, p. 124.

² Ouv. cité, p. 173.

³ *Revue pratique des Retraites*, 1912, p. 228.

journalier dans une propriété voisine plus importante. Doit-on le considérer comme un salarié et, en conséquence, comme faisant partie de la catégorie des assurés obligatoires ? La question ne paraît pas, à l'heure actuelle, absolument tranchée ; cependant il semble bien que ces travailleurs, qui se trouvent réunir accidentellement en leur personne les deux qualités de salarié et de propriétaire, puissent, en raison de la première de ces deux qualités, bénéficier des avantages de l'assurance obligatoire. On paraît tendre à leur accorder, en quelque sorte, un droit d'option entre l'assurance facultative et l'assurance obligatoire¹.

IV. Serviteurs à gages ou domestiques attachés à la personne. — Ils rentrent tous dans la catégorie des assurés obligatoires, quelle que soit la nature de leurs occupations : valets de chambre, cochers, chauffeurs, cuisiniers, bonnes à tout faire ou bonnes d'enfants, nourrices, jardiniers, concierges, etc.

A signaler que, d'après la jurisprudence, si la nourrice occupée chez les parents de l'enfant est sans conteste une salariée, il n'en est pas de même de la nourrice qui prend et élève chez elle le nourrisson².

Un arrêt de la Cour de Cassation du 3 février 1913 a décidé qu'une blanchisseuse allant laver du linge pour le compte de plusieurs personnes était liée à ses clients par un contrat d'entreprise et non par un contrat de travail. La même solution a été adoptée, dans un arrêt du 19 février 1913, visant une coiffeuse qui coiffait ses clients à domicile sans être sous la dépendance ou la subordination d'aucun patron³.

¹ Tel est, du moins, l'avis de MM. Pic, ouv. cité, p. 173, note 3, Salaün, ouv. cité, p. 76, et Sachet, *Traité théorique et pratique de la Législation sur les Retraites*, p. 49.

² Salaün, ouv. cité, p. 65, n. 1, par. 2.

³ *Revue pratique des Retraites*, mars 1913, p. 260-261.

Dans la séance du 12 mars 1910, lors de la discussion de la loi des Retraites au Sénat, M. Goirand avait déposé un amendement tendant à écarter de la retraite obligatoire les domestiques attachés à la personne. Cet amendement fut repoussé, grâce à une énergique intervention de M. Viviani qui dit alors : « Je supplie instamment le Sénat de maintenir son texte, pour qu'on ne puisse pas dire demain qu'au point de vue industriel et commercial on a décidé que les patrons verseraient, mais que quand il s'est agi des gens du monde ils se sont soustraits eux-mêmes à l'obligation ¹. »

V. Auxiliaires salariés des professions libérales. — « Cette rubrique — écrit M. Pic ² — est très large et englobe des catégories très différentes de travailleurs, depuis les plus modestes clerks ou commis d'offices ministériels ou de bureaux d'architectes, entrepreneurs ou agents d'affaires, les infirmiers ou infirmières des hôpitaux et cliniques privées, les garçons de laboratoires, etc., jusqu'aux professeurs de l'enseignement libre ou aumôniers attachés à un établissement, les précepteurs ou instituteurs, les rédacteurs et reporters ayant avec un journal, ou les artistes dramatiques ayant avec un directeur de théâtre, un engagement régulier. »

Il est bien entendu, du reste, que le fait de recevoir une gratification ne fait pas acquérir à celui qui la reçoit la qualité de salarié. Le cas a été nettement tranché par la Cour de Cassation. C'est ainsi qu'on ne peut considérer comme un salarié le clerk de notaire ou le clerk d'avoué qui occupe cette place, non pour se procurer des moyens d'existence, mais uniquement en vue de se préparer à une profession libérale.

¹ Voir la discussion dans l'ouvrage, déjà cité, de M. Viviani, p. 451-454.

² Ouv. cité, p. 173-174.

Les modiques rémunérations qu'il peut recevoir ont seulement le caractère de simples gratifications¹.

Il est hors de doute aussi que les personnes non salariées exerçant une profession libérale ne sont pas susceptibles de bénéficier de la loi sur les Retraites. Toutefois, une personne exerçant une profession libérale peut, dans certains cas, être considérée comme étant salariée. C'est le cas d'une sage-femme attachée à un établissement hospitalier et ne faisant pas de clientèle. Mais il faut alors que cette personne, cessant en quelque sorte de pratiquer librement sa profession, soit liée envers un employeur par un véritable contrat de travail. C'est dans ce sens qu'il a été jugé qu'un instituteur ou une institutrice libre, un directeur ou une directrice d'école privée, a la qualité de salarié, s'il résulte des circonstances de fait, spéciales au cas envisagé, qu'il ou qu'elle ne dirige son école que dans les termes d'un contrat de travail le liant ou la liant à un tiers. Rien ne s'oppose, en effet, à ce qu'un directeur d'école, tout en étant légalement le seul responsable au point de vue scolaire vis-à-vis de l'autorité académique², puisse en même temps agir pour le compte d'un tiers dont il est le salarié³. Quant au professeur donnant des leçons au domicile de ses élèves, on ne saurait lui reconnaître la qualité de salarié.

De nombreuses difficultés ayant été soulevées à propos de la situation des greffiers, des ministres du culte et des congréganistes, nous présenterons à leur sujet quelques observations.

On s'est demandé si les greffiers des Tribunaux civils de première instance et des Justices de paix n'étaient pas liés

¹ Cassation, 6 août 1912; *Dalloz*, 1912, 1, 300. De même pour les internes et externes des hôpitaux. V. Salaün, ouv. cité, n. 2.

² Loi du 30 octobre 1886.

³ V. les jugements des Tribunaux civils de Parthenay et de Bressuire et un arrêt de la Cour de cassation du 6 août 1912 (*Revue pratique des Retraites*, mars 1912, p. 384, juillet 1912, p. 585, et août-septembre 1912, p. 664).

envers l'Etat par un contrat de travail qui les placerait directement sous ses ordres. Dans un arrêt rendu le 27 février 1912, la Chambre civile de la Cour de Cassation a décidé que les greffiers des Tribunaux civils, comme ceux de Justice de paix, étant, à titre principal, des officiers publics et ministériels, ne pouvaient, en conséquence, être mis au rang des salariés et bénéficier de la loi sur les Retraites. S'ils reçoivent un traitement fixe de l'Etat, ce n'est qu'à titre de complément de leurs émoluments, ce n'est qu'à titre d'indemnité et non de salaire ¹.

Dans un jugement du 20 décembre 1911, le Tribunal civil de Fontainebleau a conclu à une interprétation analogue en ce qui concerne les greffiers des Tribunaux de commerce ².

Toutefois peut être assuré obligatoire le greffier de Justice de paix qui, en outre de cette qualité principale qui ne lui donne droit à aucune retraite, exerce une fonction accessoire, par exemple celle de secrétaire de mairie ³. Il rentre alors dans la catégorie des assurés obligatoires, non en qualité de greffier, mais en qualité de salarié de la commune.

Les ministres du culte doivent être assimilés aux personnes exerçant une profession libérale, telle que celle de médecin ou d'avocat.

Ainsi, dans un jugement en date du 14 décembre 1911, le Tribunal d'Arcis-sur-Aube a estimé qu'il n'existait entre l'évêque et les desservants des paroisses de son diocèse aucun rapport d'employeur à employés. L'évêque est, dans la hiérarchie ecclésiastique, le supérieur de ses desservants, mais il n'est pas juridiquement leur employeur ⁴.

Depuis, la Cour de Cassation a, par deux arrêts, l'un en date

¹ *Revue pratique des Retraites*, mars 1912, p. 382-384 et notes.

² *Id.*, mars 1912, p. 337.

³ *Id.*, août-septembre 1912, p. 663.

⁴ *Id.*, janvier 1912, p. 230.

du 24 décembre 1912, l'autre du 23 avril 1913, déclaré que les ministres du culte n'étaient pas des salariés¹.

Enfin la question s'est posée de savoir si des congréganistes employées comme gardes-malades dans un hôpital étaient liées à l'Administration de cet établissement par un contrat de travail ou si la convention intervenue ne liait que la congrégation et le service hospitalier.

Aux termes d'un jugement du tribunal civil de Rouen du 6 février 1912, les religieuses « liées par leur vœu de pauvreté et ne pouvant se recommander d'un contrat de travail, ne sont les salariées ni de leur congrégation dont elles ne reçoivent que ce qui est prévu au contrat congréganiste, savoir : les vêtements, la nourriture et l'entretien, ni des personnes près desquelles elles sont envoyées par la supérieure, qui seule contracte avec ces personnes et touche la rémunération convenue pour l'appliquer aux besoins généraux et aux diverses œuvres d'assistance et d'hospitalisation constituant la raison d'être de la communauté² ». Le Tribunal civil du Mans a rendu un jugement dans le même sens le 29 février 1911³. Enfin, cette jurisprudence a été consacrée par un arrêt de la Cour de Cassation, en date du 30 octobre 1912⁴.

VI. Les salariés de l'Etat, des départements ou des communes. — Il ne s'agit que de ceux qui ne seraient pas placés, actuellement ou dans l'avenir, par suite d'un règlement nouveau, sous le régime des pensions civiles ou militaires. Nous avons déjà dit, et nous verrons plus loin que les salariés bénéficiant d'un autre système de retraites obligatoires ne

¹ *Revue pratique des Retraites*, février 1913, p. 226 et juin 1913, p. 414.

² *Id.*, octobre 1913, p. 35.

³ *Id.*, novembre 1911, p. 98.

⁴ *Id.*, décembre 1912, p. 118.

peuvent en cumuler les avantages avec ceux de la loi du 5 avril 1910. Mais pour ceux qui ne bénéficient d'aucune autre retraite, il y aurait eu véritable injustice à les écarter du régime institué par la loi précitée.

Donc, sous les deux réserves : salaire maximum de 3.000 francs, et non participation à un autre genre de retraite obligatoire, tous les salariés bénéficient de l'assurance obligatoire, et cela quel que soit l'employeur, quel que soit le mode de rémunération, à la condition toutefois qu'ils soient véritablement des salariés. Nous examinerons successivement ces trois derniers points.

1° *Quel que soit l'employeur.* — Aucune situation sociale n'est inconciliable avec la qualité d'employeur, à titre permanent ou temporaire. Peu importe que l'employeur soit français ou étranger, que ce soit un particulier, une collectivité, une administration publique ou un établissement privé.

Une seule exception est faite toutefois, en faveur des agents diplomatiques des pays étrangers. On sait qu'en vertu d'une fiction juridique, connue sous le nom de privilège d'exterritorialité, les ambassades et légations des pays étrangers sont considérées comme territoires étrangers, et que, de ce fait, les agents diplomatiques sont soustraits à la juridiction du pays où ils exercent leurs fonctions. La loi des Retraites, pas plus que toute autre loi française, ne saurait donc être imposée aux agents accrédités par les états étrangers auprès du Gouvernement français.

Par contre, et en vertu de la même fiction, les ambassades et légations françaises à l'étranger étant considérées comme territoire national, nos agents diplomatiques se trouvent, de plein droit, soumis à la loi sur les Retraites.

2° *Quel que soit le mode de rémunération.* — A condition qu'il y ait vraiment salaire, c'est-à-dire qu'il y ait contrat de

travail — et non simple gratification — les modalités de la rémunération importent peu. Que le travail soit payé à la pièce ou à façon, qu'il le soit à la journée, au mois ou à l'année, que le salaire soit fixe ou basé sur un tant pour cent, il n'y a pas lieu de s'en préoccuper. C'est ainsi que l'ouvrier à domicile et payé à la pièce, le commis voyageur intéressé dans le produit de la vente d'une marchandise, la femme de ménage travaillant à l'heure, ou la blanchisseuse payée à raison de la quantité du linge lavés sont bien des salariés.

3° *Mais il faut être réellement un salarié.* — Bien que le principe de l'obligation s'applique — nous en avons signalé des exemples — aussi bien à ceux qui ne sont salariés qu'à titre occasionnel qu'à ceux qui n'ont point d'autre condition sociale, il faut cependant que la qualité de salarié ne soit point chez l'assuré une qualité tout à fait exceptionnelle. Il est impossible de tracer une ligne de démarcation entre le salarié *occasionnel* et le salarié *exceptionnel*, et les tribunaux ont dans chaque espèce un libre pouvoir d'appréciation.

A plusieurs reprises, les tribunaux ont eu à se préoccuper de véritables abus qui se produisaient dans certaines communes, grâce à la facilité avec laquelle des certificats étaient délivrés aux intéressés par des employeurs souvent fictifs. Ces certificats de complaisance constataient que telle personne avait été ou était, d'une manière habituelle, salariée par le signataire du certificat. Dans un arrêt du 19 février 1913, la Cour de Cassation a confirmé un jugement du Tribunal civil de Muret (Haute-Garonne), lequel avait refusé le bénéfice de l'assurance obligatoire à une femme appartenant à une famille de cultivateurs, participant à l'exploitation commune et ne travaillant pour le compte d'autrui *qu'exceptionnellement et un petit nombre de jours par an*. De même, un arrêt rendu à la même date, a confirmé un jugement du Tribunal civil

d'Agen refusant le bénéfice de l'assurance obligatoire à un cultivateur qui, en dehors des travaux qu'il exécutait dans sa propriété, labourait, *non comme ouvrier, mais comme tâcheron, à l'aide de ses animaux de trait ou de son matériel, les terres de différents habitants de la commune*¹.

Au reste, pour donner une preuve de la facilité avec laquelle la loi peut être tournée, nous reproduisons un extrait d'une discussion qui eut lieu au Conseil général du Rhône le 14 avril 1913.

« M. BENDER. — Je voudrais par la même occasion appeler l'attention de M. le Préfet sur la situation des vigneronnes qui participent aux mêmes travaux que leurs maris. Je voudrais savoir si l'Administration n'étendra pas les mêmes droits aux femmes lorsqu'elles font des journées. Je serais reconnaissant à M. le Préfet de nous donner quelques éclaircissements.

« M. LE PRÉFET. — Les vigneronnes ne sont pas admises au bénéfice de la loi, mais certains maires les ont présentées comme occupées à certains métiers, lavandières, cuisinières, etc. Si le maire déclare qu'elles sont simplement femmes de vigneron, elles ne peuvent profiter de la loi des Retraites, *mais si le certificat du maire les présente comme employées à d'autres fonctions, elles peuvent être acceptées, et c'est ce que beaucoup de maires ont déjà fait.*

« M. BENDER. — Je vous remercie M. le Préfet. Cette indication sera utile à beaucoup de nos collègues des mairies, qui étaient embarrassés. »

Cette réponse, qui semble indiquer aux maires le moyen de tourner la loi en faveur de leurs administrées, fut, quelques instants après, relevée en ces termes par M. Chardiny :

« M. CHARDINY. — Je voudrais dire quelques mots sur la

¹ Rapport Chéron, p. 17, 18.

Il y a là uniquement des questions d'espèce. Il ne faudrait pas croire, en effet, que le droit de propriété d'un ouvrier sur ses outils ait nécessairement pour conséquence de faire de lui un entrepreneur. V. Salaün, ouv. cité, p. 77.

réponse de M. le Préfet à notre collègue, M. Bender, au sujet de la retraite des vigneronnes. M. le Préfet nous disait que, suivant la déclaration des maires, relative à la profession, les vigneronnes étaient ou n'étaient pas admises à la retraite. *Il ne faudrait pas qu'il y eût d'arbitraire*, car, de deux personnes dans les mêmes conditions, l'une présentée comme vigneronne sera refusée, et l'autre présentée comme lavandière, par exemple, sera admise. Il y aurait intérêt à ce qu'une circulaire précisât et appliquât la manière d'opérer.

« M. LE PRÉFET. — *Cela dépend absolument des maires; nous ne pouvons pas douter de leur parole, nous devons nous incliner devant leurs déclarations.*

« M. CHARDINY. — C'est justement cela qui peut donner lieu à l'arbitraire¹. »

Les liens de famille ne sont nullement exclusifs de la qualité de salarié, sous cette réserve que la femme ne peut être considérée comme salariée du mari, ni inversement. Cependant, ici encore, il y a eu des abus. Assez fréquemment, en effet, des personnes désireuses de bénéficier de l'assurance obligatoire ont déclaré qu'elles étaient salariées par leurs enfants. D'une manière générale, les certificats délivrés à cette occasion par les enfants sont, et une forte présomption existe en ce sens, d'une valeur très contestable.

La Cour de Cassation ne s'est pas encore prononcée expressément sur la question qui, d'ailleurs, ne paraît susceptible que de solutions d'espèces. Toutefois, un arrêt du 5 février 1913 a confirmé un jugement du Tribunal civil d'Agen qui avait rejeté, dans un cas de cette nature, une demande d'inscription.

¹ Conseil général du Rhône, 1^{re} Session ordinaire de 1913. Rapport de M. P. Rault, préfet du Rhône et procès-verbaux des délibérations du Conseil p. 618, 619 et 621.

le certificat produit par l'intéressé paraissant complètement dénué de sincérité¹.

Enfin, il est à noter que la qualité de salarié implique nécessairement l'existence d'un employeur obligatoirement tenu des versements patronaux. Ainsi, il a été jugé par le Tribunal civil du Mans le 16 mars 1912 que, faute d'un employeur tenu des versements, le secrétaire rétribué d'une Bourse du travail ne peut être inscrit sur la liste des assurés obligatoires.

Le Tribunal a estimé que le fait par ce secrétaire d'être payé au moyen de mandats communaux sur une subvention inscrite à cet effet au budget municipal, ne créait aucun lien de droit entre ce secrétaire et la ville dont il ne pouvait être considéré comme le salarié. D'autre part, une Bourse du travail, n'ayant qu'une existence de fait, sans personnalité civile, ne peut être considérée comme un employeur, puisque l'intéressé serait, le cas échéant, dans l'impossibilité d'exercer utilement un recours contre elle pour l'obliger à s'acquitter des obligations patronales².

Ajoutons que les syndicats ayant la personnalité civile, alors que l'Union des syndicats qui forme une Bourse du travail n'a pas cette personnalité, si le secrétaire dont il s'agit avait traité séparément avec chacun de ces syndicats, il eût pu être considéré comme un salarié. Les syndicats auraient joué le rôle de patron, avec toutes les conséquences que cette qualité comporte.

PARAGRAPHE II

ASSURÉS FACULTATIFS

L'assurance obligatoire dont nous avons essayé de délimiter

¹ *Rapport Chéron*, p. 18.

² *Revue pratique des Retraites*, mars 1912, p. 386.

le champ d'application s'applique uniquement aux salariés. Il existe cependant plusieurs catégories de travailleurs, petits propriétaires ruraux, fermiers, métayers, petits patrons du commerce et de l'industrie, artisans travaillant à domicile, de l'un et de l'autre sexe, dont la situation peut être considérée à certains égards comme préférable à celle des salariés, mais qui n'en sont pas moins, par leur genre de vie, par la nature du travail auquel ils se livrent, dans une condition sociale très voisine de celle des salariés. A ce titre, ils ont paru mériter au point de vue de la retraite la protection spéciale de la loi. Ils n'ont pas été compris dans les cadres de l'obligation et on ne leur impose donc pas la pratique de la prévoyance; mais on la leur recommande, et, pour les encourager à entrer librement dans l'assurance, on a organisé à leur intention la retraite facultative.

Cette catégorie d'assurés, dits assurés facultatifs, se divise en quatre groupes. Elle comprend :

1^o Tous les travailleurs non salariés qui généralement travaillent seuls, ou avec un seul ouvrier, ou avec des membres de leur famille habitant avec eux ;

2^o Les membres de la famille de ce premier groupe d'assurés qui travaillent avec eux sans toucher de salaire ;

3^o Les femmes ou veuves d'assurés obligatoires ou facultatifs lorsqu'elles ne sont pas salariées.

La faveur du même régime a été étendue en outre aux salariés échappant, en raison de l'élévation de leur salaire, au régime des retraites obligatoires, mais à la condition toutefois que ce salaire ne dépasse pas 5.000 francs par an.

Nous allons examiner successivement la situation respective de chacun de ces quatre groupes d'assurés facultatifs.

PREMIER GROUPE. — Travailleurs non salariés qui géné-

ralement travaillent seuls ou avec un seul ouvrier ou avec des membres de leur famille habitant avec eux. — Dans ce groupe, entrent tous les artisans, petits patrons¹, fermiers, métayers et petits cultivateurs².

Quelle est la ligne de démarcation entre celles de ces personnes qui sont dans une situation propre à faire accueillir favorablement leur demande d'inscription sur la liste des assurés facultatifs, et celles qui, au contraire, sont dans une situation de fortune telle qu'ils peuvent se passer des faveurs exceptionnelles de la loi pour assurer le pain de leurs vieux jours?

La Cour de Cassation a estimé que, la loi ne contenant pas la définition de ces différentes catégories de personnes, il appartenait aux tribunaux d'apprécier souverainement, par l'examen des faits, si les intéressés se trouvaient dans les conditions requises pour bénéficier de l'assurance facultative³.

Cependant un critérium, critérium qui du reste ressort de la loi elle-même⁴, a été donné par une circulaire ministérielle du 29 mars 1911⁵, dont nous extrayons le passage suivant :

« Peuvent bénéficier de l'assurance facultative, les fermiers, métayers, cultivateurs, artisans et petits patrons qui travaillent habituellement seuls ou avec un seul ouvrier, ou avec des membres de leur famille habitant avec eux et un seul ouvrier.

« Vous ne devez pas oublier que ces conditions doivent se présenter *habituellement*. Il s'ensuit qu'un fermier, un petit propriétaire, un artisan qui, dans de très courtes périodes,

¹ Le terme « petit patron » ne s'applique qu'aux petits patrons du commerce et de l'industrie.

² « Petit cultivateur » est pris dans le sens de « petit propriétaire » exploitant lui-même.

³ *Rapport Chéron*, p. 19.

⁴ Art. 36, par. 1.

⁵ V. *Recueil de documents sur les Retraites ouvrières et paysannes réunis par le ministère du Travail et de la Prévoyance sociale*, p. 76.

ferait appel au concours d'un second salarié, ou de plusieurs, ne perdrait pas le bénéfice de l'assurance facultative.

« En ce qui concerne les membres de la famille, vous n'avez pas à tenir compte du degré de parenté qui les unit à l'assuré. Il suffit qu'ils habitent avec lui. Il va sans dire qu'il s'agit, en l'espèce, d'une cohabitation réelle et régulière. Les membres de la famille visés dans le cas présent ne doivent pas avoir d'autre domicile que celui de la personne qui les emploie. »

Le critérium est assez net. Mais est-ce à dire que le fermier, métayer, etc., qui n'a qu'un seul ouvrier, ait, par le fait même, un droit absolu, incontestable à bénéficier de l'assurance facultative? La Cour de Cassation a répondu par la négative. Un arrêt du 13 mars 1912 a décidé que « si, dans son article 38, la loi du 5 avril 1910 admet au bénéfice de l'assurance facultative le petit patron qui habituellement travaille avec un seul ouvrier, il résulte bien de cette disposition qu'on ne saurait considérer comme tel, le patron qui a plusieurs ouvriers à son service, mais qu'il ne s'ensuit pas que celui qui n'en emploie qu'un doive nécessairement être considéré comme un petit patron; qu'en ce cas, il appartient aux tribunaux de dire par appréciation de la situation sociale du réclamant, ainsi que de la nature du chiffre et de l'importance de ses affaires, s'il rentre ou non dans la catégorie visée à l'article précité¹ ».

Enfin, de même que la qualité de salarié ne peut être reconnue qu'aux personnes habituellement salariées, le bénéfice de l'assurance facultative ne peut être accordé qu'aux personnes appartenant réellement et d'une façon régulière à l'une des catégories visées à l'article 36 de la loi des Retraites; le principe a été admis par la Cour de Cassation dans plusieurs de ses décisions. Un arrêt du 11 novembre 1912 a refusé la

¹ *Revue pratique des Retraites*, avril 1912, p. 437.

qualité de fermiers à des personnes qui n'exploitaient pas une propriété de laquelle elles tiraient leurs principaux moyens d'existence et qui n'étaient, en réalité, « que de simples locataires d'une maison d'habitation avec ses dépendances et d'un jardin, vivant d'une rente annuelle servie au mari par une Compagnie de chemins de fer à la suite d'un accident, les intéressés n'ayant d'ailleurs recours que d'une façon très accessoire au produit de l'élevage ». Dans le même sens, un arrêt du 13 novembre 1912 a refusé la qualité de fermier à un ministre du culte qui tirait ses principaux moyens d'existence de son ministère sacerdotal, et dont les travaux agricoles s'appliquaient « surtout à une entreprise d'agrément et d'hygiène ». A cette occasion, la Cour de Cassation a déclaré que « si dans son article 36, la loi du 5 avril 1910 admet à l'assurance facultative le fermier qui, habituellement, travaille seul ou avec un seul ouvrier, il ne s'ensuit pas que tout preneur d'un bien rural remplissant cette condition doive bénéficier nécessairement de la disposition précitée ». Pour les mêmes motifs, un arrêt du 8 janvier 1913 a refusé la qualité de cultivateur à un agent d'assurances qui louait la plus grande partie des biens qu'il possédait et qui n'avait conservé qu'un jardin et un petit bois qu'il cultivait seul¹.

DEUXIÈME GROUPE. — Membres de la famille du premier groupe d'assurés (celui dont nous venons de parler), **qui travaillent avec eux sans toucher de salaire.** — Tout chef de famille, appartenant au premier groupe d'assurés facultatifs, peut constituer une retraite aux membres de sa famille, qui habitent et travaillent avec lui, et qui, n'étant pas salariés, ne peuvent être rangés parmi les assurés obligatoires.

¹ *Rapport Chéron*, p. 21-22.

Il est à noter que l'expression « membres de la famille » est très générale et qu'il n'y a pas lieu de tenir compte du degré de parenté. Il a d'ailleurs été admis que, pour assurer une retraite à leurs membres, les chefs de famille n'avaient pas besoin de s'être fait inscrire eux-mêmes sur la liste des assurés facultatifs, et qu'il suffisait qu'ils fussent dans les conditions requises pour bénéficier personnellement, s'ils le désiraient, de l'assurance facultative. Mais, par contre, les intéressés de ce deuxième groupe n'ont aucun droit personnel à l'assurance facultative et il appartient au chef de famille seul, de faire procéder à leur inscription sur la liste des assurés, s'il entend réclamer pour eux le bénéfice de l'assurance.

TROISIÈME GROUPE. — Femmes ou veuves d'assurés obligatoires ou facultatifs lorsqu'elles ne sont pas salariées ¹.
— Il résulte du texte même de la loi, que les femmes non salariées ne peuvent être inscrites sur la liste des assurés facultatifs qu'autant que leurs maris figurent eux-mêmes actuellement ou figuraient au moment de leur décès sur une liste d'assurés de l'un ou de l'autre régime. Ajoutons que la femme mariée dont le mari est inscrit sur une liste d'assurés, peut se faire inscrire et opérer elle-même ses versements, sans avoir besoin pour cela d'une autorisation maritale, le droit qu'elle tient de la loi étant — contrairement à ce qui a lieu pour les personnes rentrant dans le deuxième groupe — un droit strictement personnel.

QUATRIÈME GROUPE. — Salariés gagnant de 3.000 à 5.000 francs par an ². — Les salariés dont la rémunération annuelle dépasse 3.000 francs cessent d'appartenir à la caté-

¹ Art. 36, par. 5 de la loi.

² Art. 36, par. 5 de la loi.

gorie des assurés obligatoires¹. La question s'est d'ailleurs posée de savoir si l'on devait faire entrer en ligne de compte, dans le calcul de cette rémunération, divers avantages en nature concédés aux intéressés. La Cour de Cassation, dans un arrêt du 12 juin 1912, a apporté une solution affirmative à cette question². En l'espèce, il s'agissait d'un secrétaire de mairie qui, en sus de son traitement, fixé à 3.000 francs par an, était, à titre de rémunération complémentaire, logé gratuitement par la commune.

D'autre part, le législateur a pensé qu'un salaire supérieur à 3.000 francs n'était pas toujours un signe certain d'aisance. Dans les grandes villes, ce salaire de 3.000 francs peut être à peine suffisant pour faire vivre une famille. Aussi, est-ce pour cette raison que les avantages de la retraite facultative ont été mis à la disposition des salariés gagnant plus de 3.000 francs, mais moins de 5.000 francs par an.

Après avoir vu quelles sont les diverses catégories de travailleurs soumis à l'assurance obligatoire ou bénéficiant de l'assurance facultative, il nous reste à considérer la situation des salariés soumis à des régimes spéciaux, soit parce qu'ils bénéficient d'un système de retraites obligatoires autre que celui organisé par la loi de 1910, soit parce qu'ils ne sont pas de nationalité française bien qu'habitant la France.

PARAGRAPHE III

RÉGIMES SPÉCIAUX DE RETRAITES

Comme nous venons de le voir, les salariés soumis à des régimes spéciaux peuvent être répartis en deux groupes :

¹ Art. 10 de la loi, dernier paragraphe.

² *Revue pratique des Retraites*, juillet 1912, p. 584-585.

I. Travailleurs au profit desquels existe déjà un autre système de retraites. — La considération qui guide ici le législateur est que ces travailleurs sont, relativement aux retraites, assurés par une loi ou un règlement, d'avantages au moins équivalents à ceux qui résulteraient pour eux de l'application pure et simple de la loi de 1910. C'est pour cette unique raison que la loi précitée ne leur est pas applicable.

Ces travailleurs sont ¹ :

a) La plupart des salariés de l'Etat, des départements ou des communes;

b) Les employés et ouvriers des grandes Compagnies de chemins de fer;

c) Les inscrits maritimes;

d) Les ouvriers et employés des mines.

a) *La plupart des salariés de l'Etat, des départements ou des communes.* — Tous les salariés de l'Etat, soumis au régime des pensions civiles et militaires, échappent à l'application de la loi de 1910. Il est, d'ailleurs, à remarquer que le caractère des pensions civiles et militaires, allouées par l'Etat à ses anciens fonctionnaires, n'a rien de commun avec celui des retraites constituées et organisées par la loi que nous étudions. Il n'y a, en effet, aucune relation entre les sommes versées par les fonctionnaires soumis à ces législations, à titre de retenues, et le montant des pensions dont ils peuvent être appelés à bénéficier. Les retenues en question ne sont pas versées à un établissement d'assurances; elles entrent dans les ressources générales du budget en atténuation de dépenses, et les pensions elles-mêmes sont en réalité des « traitements de non-activité » dont la charge annuelle constitue une dé-

¹ Nous reprenons ici l'excellente classification de M. Paul Pic, ouv. cité, p. 174 et 175.

pense d'administration courante. Quoi qu'il en soit, ces fonctionnaires ne sont pas soumis à la loi de 1910, parce que la retraite que leur assure l'Etat met leur vieillesse à l'abri du besoin.

Tous les salariés de l'Etat qui ne sont pas soumis au régime des pensions civiles ou militaires bénéficient d'une retraite assurée par des caisses spéciales. De même, la plupart des salariés des départements ou des communes sont obligatoirement affiliés à des Caisses de retraites. Ainsi en est-il, par exemple, des employés municipaux de Lyon. Or, l'article 10 de la loi du 5 avril 1910 permet de maintenir, par décrets rendus sur la proposition des ministres du Travail et des Finances, ou de tout autre ministère intéressé, les caisses et règlements de retraites dont bénéficiaient, au moment de la mise en vigueur de la loi dont il s'agit, les salariés de l'Etat qui n'étaient pas placés sous le régime des pensions civiles et militaires, et les salariés des départements et des communes ¹. Le même article ² donne au Gouvernement la faculté d'autoriser, dans les mêmes conditions, l'institution de nouvelles caisses et de nouveaux règlements de retraites.

Les salariés bénéficiant de caisses ou de règlements de retraites ainsi maintenus sont exclus des bénéfices de la loi sur les Retraites ouvrières.

« Les ministres intéressés — dit à ce propos M. Chéron, dans son Rapport ³ — les ministres intéressés ont estimé,

¹ V. dans le *Recueil des documents sur les Retraites ouvrières*, p. 346 et suivantes, la liste des décrets maintenant les Caisses de Retraites ou les Règlements de Retraites dont bénéficient les salariés de l'Etat non placés sous le régime des pensions civiles ou des pensions militaires, et les salariés des départements ou des communes. C'est ainsi qu'un décret du 18 mars 1912 maintient un régime spécial de Retraites en faveur du personnel du service des Facultés (*Journal Officiel*, 23 avril 1912, p. 3940).

² Paragraphe 4.

³ P. 43 et 44.

conformément d'ailleurs à un avis émis par la section permanente du Conseil supérieur des Retraites ouvrières, que ces caisses et règlements de retraites ne pouvaient être maintenus que s'ils assuraient à leurs adhérents des avantages équivalents à ceux que ces derniers auraient obtenus de l'application de la loi des Retraites, cette équivalence devant être entendue dans un sens assez large et ne pas impliquer nécessairement une identité d'avantages. Il n'a pas paru, en effet, que les diverses modalités de l'assurance organisées par la loi sur les Retraites devraient être exigées des caisses ou règlements dont le maintien était demandé. C'est ainsi que des mesures libérales ont toujours été prises lorsque les limites d'âge ou les conditions de la participation de l'employeur ne coïncidaient pas exactement avec les dispositions de la loi sur les Retraites. Par contre, il a été admis que les caisses et règlements de retraites ne pouvaient être maintenus, en vertu de l'article 10 de la loi, que s'ils comportaient une participation obligatoire des salariés.

« L'examen des règlements de retraites des salariés de l'Etat pour lesquels le maintien était demandé n'a donné lieu à aucune difficulté particulière. Presque tous ces règlements, en effet, contiennent des dispositions similaires et comportent l'affiliation à la Caisse nationale des Retraites pour la vieillesse. Depuis la mise en vigueur de la loi jusqu'au 31 décembre 1912, 42 règlements de cette nature ont fait l'objet de décrets de maintien ou d'autorisation.

« En ce qui concerne les caisses ou règlements de retraites des salariés départementaux et communaux, un certain nombre de difficultés se sont présentées qui n'ont pas encore été toutes résolues.

« Parmi ces questions, la plus importante est celle de savoir si les départements et les communes doivent obligatoirement

demander le maintien des caisses ou règlements actuellement en vigueur, ou si, à défaut d'un décret de maintien, il doit être procédé à la liquidation de ces caisses, ou encore si ces institutions peuvent continuer à fonctionner en dehors du régime prévu par l'article 10 de la loi sur les Retraites, leurs adhérents restant soumis à cette loi. Cette question, dont les tribunaux se trouvent actuellement saisis, recevra vraisemblablement une solution prochaine. »

Une autre question également se pose. Les salariés placés sous le régime des pensions civiles ou militaires ou sous un régime spécial tenant lieu pour eux de la loi des Retraites, peuvent-ils bénéficier du régime de cette loi s'ils sont accessoirement salariés de l'industrie privée ? La Cour de Cassation a répondu négativement. Dans un arrêt du 27 février 1912, elle a décidé, notamment, qu'un instituteur public, placé à ce titre sous le régime des pensions civiles, ne pouvait bénéficier, en qualité de secrétaire de mairie, de la loi sur les Retraites ouvrières¹.

b) *Employés et ouvriers des grandes Compagnies de chemins de fer*². — Une distinction s'impose entre le personnel des grands réseaux de chemins de fer d'intérêt général et les agents des chemins de fer d'intérêt général secondaire, des chemins de fer d'intérêt local et des tramways.

Pour les premiers, en exécution de la loi du 22 juillet 1909, modifiée et complétée par la loi du 28 décembre 1911, les grandes Compagnies de chemins de fer d'intérêt général et l'Administration des chemins de fer de l'Etat ont dû, sous la garantie de l'homologation du ministre des Travaux publics,

¹ *Revue pratique des Retraites*, 1912, p. 380. — Pour le régime des agents de l'Etat, des départements et des communes, v. Viviani, ouv. cité, p. 114 et suivantes, et 432 et suivantes.

² V. Wolff, *la Loi du 22 juillet 1909 relative à l'organisation des Retraites des employés des chemins de fer*.

modifier leurs règlements de retraites de telle sorte que tous les agents, employés et ouvriers de l'un et l'autre sexe, se trouvent, à l'avenir, assurés d'avantages préférables à ceux qui résulteraient pour eux de la loi du 5 avril 1910. Cette législation particulière subsiste intacte à côté du régime général des retraites ouvrières¹.

En ce qui concerne les agents, employés et ouvriers des chemins de fer d'intérêt général secondaire, des chemins de fer d'intérêt local et des tramways, la loi sur les Retraites est applicable, sous certaines modalités, dans le cas où leur régime particulier de retraites ne leur permettrait pas d'obtenir une pension au moins égale à celle qu'ils auraient acquise sous le régime de la loi de 1910².

La législation spéciale de retraites, applicable en ce qui concerne les salariés de cette catégorie, est actuellement fixée par l'article 126 de la loi de finances du 8 avril 1910. Cette loi a imposé aux Compagnies et Administrations de chemins de fer d'intérêt général secondaire, d'intérêt local et de tramways, l'obligation de soumettre, dans un délai déterminé, à l'homologation du ministre des Travaux publics, les statuts et les règlements de leurs caisses de retraites; elle a décidé également qu'à l'avenir les conventions ou cahiers des charges annexés à l'acte déclaratif d'utilité publique d'une voie ferrée devraient comprendre des mesures relatives aux retraites du personnel.

L'application de la loi de finances de 1910 ayant donné lieu à certaines difficultés, et comme il était indispensable de tenir compte du fait que les règlements homologués pouvaient faire à certains salariés des situations inférieures à celles qu'ils au-

¹ V. analyse des lois des 21 juillet 1909 et 28 décembre 1911 dans le *Traité élémentaire de Législation industrielle*, par Paul Pic, 4^e édition, p. 859, 1028.

² Art. 2, par. 2 de cette loi.

raient obtenues s'ils avaient été placés sous le régime de la loi du 5 avril 1910, des mesures ont été prises pour assurer l'application du paragraphe 2 de l'article 10 de cette loi, qui accorde les avantages de la loi de 1910 aux salariés de cette catégorie dont la retraite est insuffisante.

C'est à cet effet qu'est intervenu l'arrêté interministériel du 11 septembre 1912¹ qui fixe les conditions dans lesquelles une allocation spéciale de l'Etat est attribuée aux agents, employés et ouvriers des chemins de fer d'intérêt général secondaire, des chemins de fer d'intérêt local et des tramways, dont la retraite, liquidée conformément au règlement qui leur est applicable, ne serait pas égale à celle résultant de l'application de la loi sur les Retraites ouvrières et paysannes.

c) *Inscrits maritimes*. — Ils bénéficient de retraites spéciales réglées par la loi du 14 juillet 1908. En outre, la Caisse de Prévoyance des Marins français, instituée par la loi du 29 décembre 1905, leur sert une pension en cas d'invalidité. En somme, le régime des retraites des inscrits est meilleur ou plus avantageux que celui organisé par la loi de 1910 qui ne l'a, en conséquence, modifié en rien.

d) *Ouvriers et employés des mines*. — La législation spéciale concernant les retraites des ouvriers et employés des mines est de même respectée. Les lois des 29 juin 1894, 31 mars 1903 et 31 décembre 1907², qui forment la base de cette législation, assurent aux bénéficiaires de ces retraites une situation très supérieure à celle qu'ils pourraient espérer du simple fonctionnement à leur profit de la loi qui nous occupe.

De ces quelques applications, il résulte — comme nous l'avons déjà dit — que le législateur de 1910 a voulu seule-

¹ *Recueil des documents sur les Retraites*, p. 349-353.

² V. analyse de ces lois dans Pic, *Traité de Législation industrielle*, p. 857 et suivantes, n° 1026 et Louis Chaudié, *les Retraites des ouvriers mineurs*.

ment faire bénéficier d'une retraite les salariés qui n'en pouvaient espérer aucune, mais que son intention n'a pas été de modifier et encore moins de détruire, par goût de l'uniformité, ce qui avait déjà été fait pour certaines catégories de travailleurs.

II. Travailleurs de nationalité étrangère. — Aux termes de l'article 11 de la loi des Retraites, les salariés étrangers travaillant en France sont soumis à ses obligations. Mais la loi française n'accorde pas, sans conditions aux travailleurs étrangers, la plénitude des avantages qui sont attribués aux travailleurs français. Ils ont bien droit à une retraite, mais elle n'est grossie ni de la contribution patronale, ni des majorations de l'Etat. En principe, donc, ils n'ont droit qu'à la pension produite par la capitalisation des versements opérés par eux.

Pour que le salarié étranger puisse prétendre à la pension totale produite par ses versements personnels, les cotisations patronales et les allocations de l'Etat, il faut et il suffit qu'il existe entre la France et le pays d'origine de ce salarié un traité ou une convention, contenant, au point de vue du régime des retraites des travailleurs, une clause de réciprocité¹. Or, aucune convention de cette nature n'a encore été conclue.

Des déclarations du ministre du Travail, il ressort que l'application de la loi aux ouvriers étrangers a été d'autant plus difficile que, le plus souvent, ces salariés constituent une population flottante dans laquelle les changements de résidence sont extrêmement fréquents. Il est donc souvent impossible de retrouver les assurés qu'on a pu inscrire d'office sur les listes. Cette situation s'est présentée notamment pour les Belges qui

¹ Art. 11, par. 2. V. pour la situation des ouvriers de nationalité étrangère, Viviani, ouv. cité, p. 279 et suivantes, et p. 455 et suivantes.

viennent travailler dans les régions agricoles du Centre et du Nord pendant l'été, et pour les Italiens occupés dans les établissements industriels de l'Est et du Sud-Est.

Le ministre constate cependant que, dans les régions où les employeurs se sont souciés d'appliquer la loi à leur personnel, les ouvriers étrangers se sont, d'une manière générale, conformés aux obligations légales.

C'est ainsi que, grâce à l'action personnelle des employeurs, la loi a été appliquée à une grande partie des salariés étrangers occupés dans divers départements de l'Est, notamment dans les départements du Doubs, de Meurthe-et-Moselle et de l'Oise. « Un grand établissement industriel de Maine-et-Loire, dit le ministre, a appliqué très exactement la loi aux salariés étrangers. Par contre, dans d'autres régions, notamment dans des centres verriers, certains employeurs, hostiles à la loi des Retraites, ont complètement détourné ces salariés de leurs obligations légales. »

Il est à espérer que la situation s'améliorera lorsque des conventions auront pu être conclues avec les pays d'origine des salariés de nationalité étrangère¹. Mais la préparation de ces accords a soulevé certaines difficultés. Aussi le Gouvernement a-t-il demandé au Parlement une modification de l'article 11 de la loi de 1910. Le texte proposé a pour objet de distinguer deux sortes de conventions de réciprocité : celles qui entraînent l'admission à tous les avantages de la loi, et celles qui, au contraire, ne porteront que sur le bénéfice des contributions patronales.

Mais il ne faut pas se dissimuler qu'en raison des profondes différences qui existent entre les lois d'assurances sociales des

¹ V. Pic, *les Assurances sociales*, p. 212-213, relativement au Traité de travail franco-italien.

divers pays, l'élaboration des conventions de réciprocité sera extrêmement délicate.

Ayant étudié les diverses catégories de travailleurs qui, soit comme assurés obligatoires, soit comme assurés facultatifs, sont admis à bénéficier de la loi de 1910, nous allons examiner dans le chapitre suivant si ces assurés ont été inscrits, ou se sont fait inscrire en aussi grand nombre qu'on pouvait l'espérer. Nous laisserons désormais de côté les travailleurs soumis à un régime spécial de retraites, et qui, par conséquent, ne rentrent pas dans la sphère d'application de la loi de 1910. Pour les salariés étrangers, soumis en principe à cette loi, nous n'ajouterons rien aux constatations qui précèdent et desquelles il ressort que le statut de cette catégorie de bénéficiaires de la loi est encore en voie d'élaboration et n'est contenu qu'en puissance dans notre législation.

CHAPITRE II

LE NOMBRE DES ASSURÉS INSCRITS

Pour assurer l'application de la loi, il était nécessaire que des listes d'assurés fussent dressées. Le règlement d'administration publique du 25 mars 1911 chargeait les mairies de cette tâche nécessaire mais extrêmement complexe et difficile. Sur une première liste, devaient être inscrits d'office les assurés obligatoires, une deuxième liste étant réservée aux assurés facultatifs qui n'y seraient inscrits que sur leur demande¹.

Nous consacrerons un paragraphe à chacune de ces deux listes.

PARAGRAPHE PREMIER

ASSURÉS OBLIGATOIRES

Préparée par une Commission locale, cette liste devait être définitivement arrêtée par le préfet².

Dans son *Rapport sur l'application de la loi des 5 avril 1910 et 27 février 1912*, M. Henry Chéron constate que l'établissement des premières listes d'assurés ne donna lieu à aucun incident notable. Cependant il ajoute : « La tâche des mairies était particulièrement difficile dans cette première période

¹ Art. 1, par. 1, 2 et 3 du *Règlement*.

² Art. 2 et suivants du *Règlement*.

d'application de la loi. Elles devaient faire face à un travail délicat, et auquel elles n'étaient pas préparées. D'autre part, l'ignorance des dispositions de la loi dans laquelle se trouvait la plupart des assurés, et la méfiance que manifestaient certains d'entre eux, rendaient encore plus difficile l'exécution de ce travail. Pendant cette période beaucoup de Commissions locales fonctionnèrent d'une façon insuffisante et une grande partie du travail de préparation des listes incombait aux mairies. Malgré ces difficultés, grâce à l'effort fourni par les préfectures et au concours apporté par les maires, les listes furent établies et, au 3 juillet 1911, 5.633.630 assurés obligatoires étaient inscrits¹. »

Le ministère du Travail a publié à ce sujet des statistiques qui présentent le plus grand intérêt, notamment une statistique trimestrielle, par département. Cette statistique porte sur une durée de dix-huit mois, de juillet 1911 à fin décembre 1912. Son examen² suggère cinq remarques :

1° Au cours du deuxième semestre de 1911, le nombre des inscrits s'accroît considérablement ;

2° Un brusque ralentissement se produit de janvier à avril 1912 ;

3° D'avril à juillet suivant, le nombre des inscriptions s'accroît à nouveau d'une manière sensible ;

4° Il fléchit brusquement de juillet à octobre ;

5° Enfin d'octobre à décembre, il progresse légèrement.

Les cinq remarques s'appliquent à la grande majorité des départements.

Pour la France entière, le nombre des inscriptions subit, conformément aux précédentes remarques, les fluctuations suivantes :

¹ *Rapport Chéron*, p. 8 et 9.

² V. annexe 1.

Dates	Nombre des inscriptions	Augmentation sur le précédent trimestre	Diminution sur le précédent trimestre
3 juillet 1911 . .	5.633.630	»	»
1 ^{er} octobre — . .	6.188.941	555.311	»
1 ^{er} janvier 1912 . .	6.713.526	524.585	»
1 ^{er} avril — . .	6.756.078	44.552	»
1 ^{er} juillet — . .	7.060.716	304 638	»
1 ^{er} octobre — . .	6.997.991	»	62.725
31 décembre — . .	7.077.350	79.359	»

Quelles sont les raisons de ces fluctuations ?

Ceci nous amène à reprendre chacune des remarques faites plus haut.

I. Juillet-fin décembre 1911. Le nombre des inscriptions s'accroît trimestriellement de plus de 500.000. — La loi sur les Retraites était applicable « à compter du 3 juillet 1911¹ ». Mais, dans de nombreuses communes, sinon dans la majorité de celles-ci, la rédaction des listes ne fut terminée que postérieurement à cette date. Le nombre des inscriptions au 3 juillet était donc beaucoup inférieur à ce qu'il aurait été si les listes avaient été complètes au jour dit. Lorsque, ultérieurement, ces premières listes eurent été établies dans toutes les communes, le nombre des inscriptions se trouva de ce fait sensiblement accru. De là provient, en partie, l'augmentation considérable constatée de juillet à fin décembre 1911.

Il ne faudrait point s'imaginer cependant que sur les listes initiales, telles que les arrêterent les Commissions locales, il n'y eut aucune omission. Bien au contraire, erreurs et omissions étaient sans doute fort nombreuses. Car, sur quoi se baser pour établir ces listes ? « Il appartiendra — disait une circulaire ministérielle du 29 février 1911 — il appartiendra à

¹ Loi du 28 juin 1911, art. 6.

chaque Commission de choisir elle-même ses moyens d'information pour recueillir les noms des personnes susceptibles d'être inscrites sur les listes. Parmi les renseignements qui pourront être utilisés, je dois vous signaler tout particulièrement ceux qui peuvent avoir été recueillis à l'occasion du dernier recensement. En vertu des instructions ministérielles, les maires ont dû établir, à l'aide des bulletins individuels de recensement, des listes nominatives dont les éléments leur seront du plus grand secours dans la rédaction de la liste provisoire des assurés. Il y a lieu d'attacher foi, dans une mesure tout au moins provisoire, à des indications qui, si elles n'ont pas toujours toute la précision désirable, ont du moins l'avantage d'avoir été rédigées en toute sincérité¹. »

Quoi qu'il en soit, la difficulté fut grande lorsqu'il s'agit de dresser les premières listes, à telle enseigne que, trois ans après la mise en vigueur de la loi, nombre de salariés, rentrant indiscutablement dans la catégorie des assurés obligatoires, n'ont encore été inscrits sur aucune liste !

Sans doute, il s'est trouvé assez fréquemment des salariés qui, omis sur les listes initiales, réclamèrent leur inscription

¹ Nous lisons dans le *Bulletin annuel de l'Office municipal du Travail de Lyon*, 1911, p. 6 : « En prévision de la mise en vigueur de la loi sur les Retraites ouvrières, qui devait avoir lieu le 3 juillet 1911, M. le Maire utilisa le recensement quinquennal du 5 mars 1911, pour répandre dans la population lyonnaise la connaissance de la nouvelle loi. Il fit joindre, aux imprimés du recensement, un bulletin contenant les principaux articles de cette loi et sur lequel les futurs assurés pouvaient mentionner les indications utiles à leur inscription. »

« Il faut reconnaître qu'un grand nombre d'intéressés, surtout par ignorance des avantages qui leur étaient offerts, s'abstinrent de répondre. Quelques-uns, peu nombreux — dont certains se sont fait inscrire par la suite — en profitèrent pour émettre sur la nouvelle loi des appréciations fantaisistes ou simplement défavorables. Cette consultation n'en détermina pas moins 34.000 réponses, d'après lesquelles purent être retenues les inscriptions des personnes remplissant les conditions requises. »

avant fin décembre 1911, et de là aussi provient l'accroissement considérable du nombre des inscriptions pendant le semestre que nous étudions. Dès lors, en effet, les polémiques ardentes, les campagnes hostiles qui s'étaient déchaînées au cours de la discussion, puis au moment de la promulgation de la loi, s'étaient apaisées. D'autre part, les efforts faits par le Gouvernement, les préfets et la majorité des maires pour porter à la connaissance du public les principales dispositions de la loi, notamment : la distribution gratuite d'un grand nombre d'exemplaires de la *Notice à l'usage des assurés*, publiée par le ministère du Travail, de prospectus contenant un *Résumé des dispositions essentielles de la loi du 5 avril 1910*, ces efforts avaient abouti à vulgariser la connaissance de l'économie générale de la nouvelle loi. Enfin, et surtout, la liquidation des premières pensions, le paiement des premières allocations au décès, liquidations et paiements évidemment postérieurs au 3 juillet 1911, donnèrent à une partie du public une confiance qu'il n'avait assurément pas eue dès le début. D'après les statistiques du ministère du Travail au 31 décembre 1912, 27.041 pensions avaient été liquidées, et un certain nombre d'entre elles l'avaient été dès le second semestre de 1911. Ceux qui s'aperçurent que tels de leurs amis ou de leurs compatriotes touchaient, dès leurs soixante-cinq ans révolus¹, une rente annuelle et supérieure à 100 francs, furent conduits à penser qu'eux-mêmes, dans peu d'années, pouvaient, s'ils se hâtaient de s'inscrire, jouir des mêmes avantages. Un grand nombre de salariés comprirent dès lors qu'ils avaient intérêt à demander leur inscription et agirent en conséquence.

De nombreuses omissions furent ainsi réparées. M. Chéron

¹ Nous disons « soixante-cinq ans », car il s'agit d'une époque antérieure à la loi du 27 février 1912, laquelle a ramené à soixante ans l'âge fixé pour la liquidation de la pension de Retraite.

l'affirme dans son Rapport¹, et cela n'a rien qui puisse surprendre. Cependant, il eût été intéressant de connaître, d'une part, le nombre des assurés obligatoires inscrits d'office, conformément à la loi, et, d'autre part, le nombre de ces mêmes assurés qui, oubliés par les Commissions locales et les mairies, demandèrent eux-mêmes leur inscription. Une telle statistique eût été fertile en indications sur l'accueil fait à la nouvelle loi par la masse du peuple.

En somme, il ne nous paraît point que, tout bien considéré, il y ait lieu de s'étonner de l'accroissement — accroissement tel, qu'à première vue il pourrait sembler anormal — du nombre des inscriptions au cours du second semestre de l'année 1911. Cet accroissement a deux causes principales que nous avons essayé de dégager : 1° confection d'un grand nombre de listes d'assurés obligatoires postérieurement à la mise en vigueur de la loi ; 2° heureux effet produit sur le public par la propagande faite en faveur de cette même loi, et par la liquidation des premières pensions de retraites.

II. Janvier-avril 1912. Le mouvement des inscriptions subit un brusque ralentissement. — Les premières listes établies, ce ralentissement des inscriptions était à prévoir, car, dès lors, tous les assurés obligatoires étant théoriquement inscrits, les nouvelles inscriptions ne pouvaient et ne devaient plus se produire qu'en nombre restreint et seulement dans la mesure de l'incessant renouvellement et du très faible accroissement de la population salariée. Malheureusement, bien qu'au 1^{er} avril 1912 les assurés obligatoires fussent arrivés au chiffre imposant de 6.756.078, on ne doit pas oublier qu'en France il existe environ 12.000.000 de salariés rentrant

¹ *Rapport*, p. 9.

dans la catégorie des salariés obligatoires¹, et qui, par conséquent, auraient dû logiquement être inscrits. En présence de cet écart de plus de 5.000.000, force est de reconnaître que plus d'un tiers des salariés s'est soustrait à l'application de la loi, et partant, que les listes d'inscription sont demeurées des plus incomplètes.

III. Avril-juillet 1912. Le nombre des inscriptions progresse à nouveau.— La loi du 27 février 1912, article 62², abaissait de soixante-cinq à soixante ans, l'âge d'entrée en jouissance de la retraite. En outre, elle permettait aux salariés de la période transitoire qui, par ignorance ou par indifférence, n'avaient point encore demandé leur inscription, de bénéficier de tous les avantages de la loi, à la seule condition d'effectuer les versements arriérés.

Ces modifications produisirent une excellente impression et eurent une indiscutable influence sur le nombre des inscriptions, d'où la reprise que les statistiques signalent d'avril à juillet 1912.

IV. Juillet-octobre 1912. Brusque fléchissement du nombre des inscriptions. — De ce fléchissement, le ministre du Travail nous signale la cause³ : elle n'est pas autre que le soin apporté par les mairies et les préfectures dans la revision des listes, desquelles sont radiés les assurés décédés, les assurés ayant demandé la liquidation de leur pension, et ceux ayant changé de résidence.

« Ce n'est, en effet, qu'à partir du 1^{er} juillet 1912 — dit

¹ Nous empruntons ces chiffres à M. Viviani, ministre du Travail et de la Prévoyance sociales qui fit voter la loi sur les Retraites, V. *les Retraites ouvrières et paysannes*, par René Viviani.

² Modifié par la loi du 11 juillet 1912.

³ *Rapport*, p. 10.

M. Chéron — que les statistiques font ressortir les causes de variation du nombre des assurés obligatoires. Il n'avait pas été possible, pendant la première année d'application de la loi, de demander aux préfectures des renseignements qu'elles ne pouvaient encore fournir avec une suffisante certitude. Le tableau statistique¹ établi pour la période du 1^{er} juillet-31 décembre 1912 permet de constater que, pendant ce semestre, 586.038 assurés ont été inscrits sur les listes, alors que 569.404 étaient rayés. »

Il ne faut pas oublier d'ailleurs, que la loi du 27 février 1912 avait eu pour effet immédiat de provoquer la demande de liquidation d'un nombre considérable de pensions.

V. Octobre-fin décembre 1912. Le nombre des inscriptions est en légère progression. — Les listes étant revisées et les radiations nécessaires opérées, la marche ascendante du nombre des inscrits reprend son cours normal.

Des considérations qui précèdent, quelles conclusions tirer ?

Il nous paraît en ressortir que les fluctuations constatées dans le chiffre des inscriptions n'ont rien qui puisse surprendre. Cependant y a-t-il lieu de se déclarer satisfait du nombre total des assurés obligatoires inscrits au 31 décembre 1912, soit 7.077.350, en regard du chiffre de 12.000.000 d'assurés obligatoires théoriques, et partager ainsi l'optimisme de M. Chéron, affirmant que « le nombre des salariés actuellement inscrits sur les listes d'assurance obligatoire représente, semble-t-il, le maximum qui puisse être atteint dans une première période d'application de la loi² » ? — Sans doute, si l'on considère la complexité de la tâche qui incombait à l'Administration et la nouveauté de l'organisation à rendre familière à un public hostile et prévenu, les déclarations peuvent ne pas

¹ V. annexe 3.

² V. *Rapport*, p. 10.

paraître trop exagérées, mais à condition toutefois que les assurés ainsi recensés se conforment exactement aux prescriptions légales, d'abord en retirant leur carte, puis en effectuant régulièrement les versements réglementaires.

L'examen de cette question fera l'objet du chapitre suivant.

PARAGRAPHE II

ASSURÉS FACULTATIFS

Le nombre des assurés facultatifs inscrits, peu élevé durant les premiers mois d'application de la loi, a suivi une marche ascendante de plus en plus rapide, comme on peut s'en rendre compte par le tableau ci-dessous :

Dates	Nombre des inscriptions	Augmentation sur le précédent trimestre
3 juillet 1911. . .	243.065	»
1 ^{er} octobre — . . .	288.879	45.814
1 ^{er} janvier 1912. . .	359.372	70.493
1 ^{er} avril — . . .	424.721	65.349
1 ^{er} juillet — . . .	599.084	174.333
1 ^{er} octobre — . . .	700.865	101.811
31 décembre — . . .	776.782	75.917

Les chiffres sont ici assez éloquentes pour que nous nous bornions à faire seulement deux observations :

1° Le petit nombre des inscriptions au cours de l'année 1911 provient, sans doute, de l'ignorance, en dépit de l'adage : « nul n'est censé ignorer la loi », dans laquelle se trouvaient à cette époque les intéressés ;

2° Le mouvement important d'adhésions constaté d'avril à

¹ Rapport, p. 10.

octobre 1912, fut incontestablement provoqué par le vote de la loi du 27 février 1912.

L'accroissement constant du nombre des assurés facultatifs, accroissement que l'on retrouve dans les statistiques particulières à chaque département¹, « s'explique en grande partie, dit le ministre du Travail, par certaines raisons d'ordre général que les préfets ont mises en lumière dans les rapports qu'ils m'ont adressés sur l'application de la loi. Elles peuvent se résumer dans les considérations suivantes :

« Les mesures de vulgarisation prises par l'Administration et par les institutions mutualistes ont contribué à faire connaître le mécanisme de l'assurance et les avantages de la loi. Les améliorations apportées au régime des retraites par la loi du 27 février 1912 ont rendu sans objet de vives critiques adressés à la loi du 5 avril 1910. Enfin, les liquidations d'allocations au profit des assurés ont, mieux encore que toute propagande, provoqué l'adhésion d'assurés incrédules ou défiants.

« Parmi les autres causes qui ont exercé une influence sur l'application de la loi, je tiens à signaler dès maintenant l'action exercée par les employeurs. Dans toutes les régions où les patrons ont accueilli favorablement la loi sur les Retraites et l'ont fait connaître à leurs ouvriers, ses dispositions ont reçu une application plus complète. Par contre, souvent, la résistance sourde de certains employeurs, a détourné leurs ouvriers de se conformer à la loi². »

¹ V. annexe 2.

² *Rapport*, p. 11 et 12.

CHAPITRE III

ECHANGE DES CARTES ANNUELLES ET VERSEMENT DES COTISATIONS

Le véritable contrôle de la loi du 5 avril 1910 s'effectue lors de l'échange des cartes annuelles. Mais avant d'examiner par ce moyen les résultats de cette loi, il est nécessaire de donner quelques explications :

- 1° Sur les cartes d'assurés et le versement des cotisations ;
- 2° Sur l'échange des cartes annuelles et l'établissement du compte de chaque assuré.

I. Cartes d'assurés et versement des cotisations. — Au vu des listes d'assurés établies par les Commissions locales, et des bulletins de renseignements transmis par les mairies, le préfet fait dresser, au nom de chaque assuré, deux cartes qui sont ensuite remises par les mairies aux intéressés ; les deux cartes sont : la carte d'identité permanente et la carte annuelle.

De la carte d'identité permanente, dont la simple dénomination indique le but et l'usage, nous ne dirons rien, sinon que nous n'en comprenons pas l'utilité, toutes ses indications étant reproduites sur la carte annuelle ¹.

Quant à la carte annuelle, plus importante, elle est destinée à recevoir les timbres-retraites. C'est, en effet, au moyen de

¹ V. décret du 25 mars 1911, par. 11.

timbres spéciaux que doivent être opérés les versements réglementaires. Il convient du reste, encore ici, de distinguer entre les assurés obligatoires et les assurés facultatifs.

a) *Assurés obligatoires*. — En principe l'employeur est non seulement tenu de son propre versement, mais encore il est responsable du versement que doit faire son employé. Aussi doit-il, au moment de la paie, prélever sur le montant du salaire la somme représentant le versement obligatoire de l'assuré, et, comme contre-partie de ce prélèvement, immédiatement apposer sur la carte de son employé un timbre constatant tout à la fois le versement auquel ce dernier est tenu et le sien propre.

Ce timbre s'appelle *timbre mixte*.

Pendant, dans certains cas, l'assuré obligatoire pourra effectuer ses versements lui-même. Il le pourra lorsqu'il justifiera être adhérent à l'un des organismes prévus et autorisés à cet effet par les ministères du Travail et des Finances.

Ces organismes sont notamment : les Sociétés de secours mutuels, les Caisses de retraites, des Syndicats professionnels, les Caisses d'épargne, et les Caisses autorisées à assurer les retraites ¹.

Lorsque l'un d'eux a accepté de se charger de l'encaissement des versements obligatoires d'un assuré, et l'a mentionné sur la carte annuelle, l'employeur n'est plus tenu que de sa propre contribution. Il appose donc, au moment de la paie, sur la carte de l'assuré, un timbre pour constater son versement, c'est le *timbre patronal*. D'autre part, l'organisme collecteur des versements de l'assuré devra, pour les constater, apposer sur sa carte un autre timbre, c'est le *timbre des assurés*.

¹ V. une liste des Caisses autorisées, *Recueil de documents sur les Retraites*, p. 354 et suivantes.

Ajoutons que lorsqu'un assuré a adhéré à l'un des organismes autorisés, il peut même effectuer ses versements d'avance ; dans ce cas, les versements, au lieu d'être constatés par un timbre, le seront par une simple mention apposée sur la carte de l'assuré ; l'organisme collecteur devra faire parvenir les sommes ainsi encaissées et non représentées par des timbres à la Caisse des Dépôts et Consignations.

b) *Assurés facultatifs*. — Ils effectuent eux mêmes leurs versements en apposant sur leur carte annuelle des timbres dits *timbres des assurés* ¹. La plupart des assurés facultatifs n'ont personne qui, vis-à-vis d'eux, puisse jouer le rôle que joue l'employeur à l'égard du salarié et par conséquent leurs versements n'ont pas pour contre-partie une contribution patronale. Il est à noter d'ailleurs que l'adhésion à l'assurance facultative des salariés jouissant d'un traitement annuel supérieur à 3.000 francs et inférieur à 5.000 francs n'entraîne aucune cotisation obligatoire pour l'employeur sauf dans un cas spécial que nous allons examiner.

Au lieu d'effectuer eux-mêmes leurs versements, les assurés facultatifs peuvent également s'adresser aux organismes collecteurs autorisés comme nous venons de le voir et qui procéderont pour eux comme pour les assurés obligatoires ².

Une situation spéciale est faite aux métayers ³. Ces derniers n'ont pas été compris dans les cadres de l'assurance obligatoire. Ils peuvent, à leur gré, s'assurer ou ne pas s'assurer. Mais usant de cette faculté, ils adhèrent à la loi, et tout versement de leur part met de plein droit à la charge du propriétaire une contribution dont le maximum est du reste fixé par la loi.

Pour effectuer ces versements, le métayer appose directe-

¹ V. circulaire du 19 mars 1912, *Recueil de documents sur les Retraites*, p. 293.

² Art. 3, par. 5 de la loi.

³ V. art. 36 de la loi.

ment, ou fait apposer des timbres-retraites sur sa carte. Il présente ensuite cette carte à son propriétaire sur laquelle ce dernier appose des timbres dits *timbres des propriétaires*.

Ainsi, en principe, les versements sont constatés par l'apposition sur les cartes annuelles de timbres-retraites et ces timbres sont de quatre sortes : timbres mixtes, timbres patronaux, timbres des assurés, timbres des propriétaires ¹.

Quelle est la quotité des versements ? Ici encore la distinction entre les assurés obligatoires et les assurés facultatifs est de rigueur.

a) *Assurés obligatoires*. — Ils sont tenus d'effectuer des versements sur la base annuelle suivante : 9 francs pour les hommes, 6 francs pour les femmes, 4 fr. 50 pour les mineurs au-dessous de dix-huit ans. Soit, par mois, pour les salaires calculés au mois : 75 centimes, 50 centimes, et 0 fr. 375 ; et par journée de travail, pour les salaires décomptés à la journée : 3 centimes, 2 centimes et 0 fr. 015 (l'année moyenne de travail étant évaluée à 300 jours).

Pour les salariés ne travaillant pas une journée entière chez le même patron, pour ceux également qui travaillent à domicile, les versements obligatoires se font sur la base moyenne de 1 pour 100 du salaire ².

Ces versements ne doivent jamais être inférieurs à 1 centime, et quand leur total atteint pour l'année en cours la somme de 9 francs, de 6 francs ou de 4 fr. 50, suivant les cas, il n'en sera plus obligatoirement effectué.

L'assuré qui désire augmenter le chiffre de sa retraite peut toujours, en plus de ses versements obligatoires, effectuer des versements facultatifs.

¹ Pour ces différents types de timbres, v. l'arrêté du 13 avril 1911, *Recueil de documents sur les Retraites*, p. 116-117.

² V. décret du 25 mars 1911, art. 2.

Ajoutons encore que l'employeur est tenu de verser une somme égale aux versements obligatoires de l'assuré.

b) *Assurés facultatifs*. — Les versements des assurés facultatifs sont au minimum de 9 francs et au maximum de 18 francs par an.

Pour les métayers, le minimum de versement est abaissé de 9 francs à 6 francs, et le propriétaire n'est tenu d'un versement égal que jusqu'à concurrence de 9 francs au maximum ¹.

En résumé, quelle que soit la catégorie d'assurés dont il s'agisse, les versements faits par chaque futur retraité ou pour lui, sont constatés sur une carte spéciale et annuelle, en principe par l'apposition des timbres-retraites, exceptionnellement par une mention de paiement anticipé.

II. Echange des cartes annuelles et établissement des comptes de chaque assuré. — Tous les ans, la carte destinée à la constatation des versements doit être échangée contre une nouvelle carte ².

Cet échange a lieu en principe dans les quinze jours qui suivent le jour anniversaire de la naissance de l'assuré. Toutefois il n'est procédé à l'échange de la première carte que s'il s'est écoulé entre sa délivrance et l'anniversaire de l'assuré un délai d'au moins quatre mois. Dans le cas contraire, l'échange n'a lieu qu'à l'anniversaire suivant de l'assuré. En raison de cette disposition, les premiers échanges de cartes annuelles n'ont commencé que quatre mois après la mise en vigueur de la loi sur les Retraites, c'est-à-dire le 3 novembre 1911.

Les cartes munies de timbres prouvant les versements de l'année écoulée sont transmises par les maires au préfet du département.

¹ Art. 36 de la loi.

² V. décret du 25 mars 1911, art. 16.

Dans chaque préfecture, on fait alors pour chaque carte le total des timbres apposés et des versements effectués ; un bordereau est dressé pour indiquer le montant total de ces versements.

Les bordereaux et les cartes sont remis par le préfet à la Caisse d'assurance choisie par les assurés, où un compte particulier est ouvert à chacun d'eux.

De plus, grâce à ces cartes, le préfet établit pour chaque Caisse d'assurance un état indiquant le montant des versements effectués à son nom. Ces états sont transmis par le préfet à la Caisse des dépôts et consignations qui, de ce fait, se trouve être le banquier de toutes les caisses faisant l'assurance.

C'est, en effet, à la Caisse des dépôts et consignations que sont adressés dans les dix jours le produit de la vente des timbres, ainsi que les versements effectués d'avance aux organismes collecteurs et qui ne sont pas constatés par des timbres.

Au vu de ces états, la Caisse des dépôts et consignations ouvrant un compte à chaque Caisse d'assurance, crédite chaque compte du montant des sommes indiquées sur ces états.

Le compte est productif d'intérêt, mais il ne peut pas dépasser un maximum au delà duquel l'établissement créditeur doit effectuer l'emploi des sommes qui y sont portées.

Ainsi, grâce à ces transmissions de cartes, à ces bordereaux et à ces états, chaque Caisse d'assurance, en même temps qu'elle connaît sa situation vis-à-vis de la Caisse des dépôts et consignations, peut établir le compte individuel de chacun de ses assurés.

Ajoutons, pour terminer, que les Caisses d'assurances doivent, dans le premier semestre de chaque année, délivrer gratuitement à leurs assurés un relevé de compte indiquant pour chacun d'eux le montant de leur retraite éventuelle à

soixante ans, atteinte au trente et un décembre de l'année écoulée¹.

On comprend aisément quel excellent moyen de contrôle est fourni à l'Administration par cet échange annuel des cartes. Si l'assuré présente sa carte, on saura par l'examen du bordereau établi s'il a réellement opéré tous les versements réglementaires. Si, au contraire, la carte annuelle n'est pas échangée, il faut évidemment en conclure que, bien qu'inscrit sur une liste, l'assuré ne tient aucun compte des prescriptions de la loi sur les Retraites.

Nous allons examiner, à l'aide de ce nouvel élément de contrôle, si les résultats de la loi du 5 avril 1910 peuvent être considérés comme satisfaisants.

Nous diviserons cette étude en deux paragraphes :

1^o Combien d'assurés ont échangé leur carte annuelle et opéré leurs versements ?

2^o Les versements opérés l'ont-ils été au taux réglementaire ?

PARAGRAPHE PREMIER

COMBIEN D'ASSURÉS ONT ÉCHANGÉ LEUR CARTE ANNUELLE ET OPÉRÉ DES VERSEMENTS ?

Les statistiques publiées par le ministère du Travail, et le rapport de M. Henry Chéron, nous fournissent à ce sujet des indications fort intéressantes.

Au 1^{er} janvier 1912, étaient inscrits 6.713.526 assurés obligatoires², et 359.372 assurés facultatifs³, soit en tout 7.072.898

¹ Sur tous ces points, v. notamment décret du 25 mars 1911, titre VII, et diverses circulaires (*Recueil de Documents sur les Retraites*, p. 188 et suivantes, p. 200 et suivantes, etc.).

² V. annexe n^o 1.

³ V. annexe n^o 2.

inscriptions. Puisque les assurés doivent en principe échanger annuellement leur carte, il semble que si la loi avait joué normalement, il aurait dû y avoir, à la fin de l'année 1912, 7.072.898 renouvellements de cartes, et les préfectures auraient dû en transmettre un nombre égal aux Caisses d'assurances. En pratique cependant, il faut tenir compte des retards inévitables dans l'échange des cartes, cet échange ne pouvant avoir lieu exactement le jour anniversaire de la naissance de l'assuré. Il faut tenir compte aussi de ce qu'un certain nombre d'assurés ont été inscrits moins de quatre mois avant la date de leur anniversaire, et que dans ce cas — comme le veut la loi — ils n'ont pas échangé leur carte au premier anniversaire et ont été renvoyés d'un an pour son renouvellement; d'où il suit qu'un certain nombre d'assurés inscrits au 1^{er} janvier 1912 ont été légalement dans l'impossibilité d'échanger leurs cartes avant janvier, février, mars ou même avril 1913. Le chiffre des cartes échangées au 31 décembre 1912 doit donc forcément être inférieur au chiffre des assurés inscrits au 1^{er} janvier de la même année.

Quel est, maintenant, le nombre des cartes ayant été échangées et transmises aux Caisses d'assurances au 31 décembre 1912? A cette date, ces caisses avaient reçu seulement 2.281.173 cartes annuelles, se divisant en 1.964.506 cartes d'assurés obligatoires et 316.667 cartes d'assurés facultatifs. Malgré les observations qui précèdent, cette différence entre le nombre des assurés inscrits et le nombre des cartes échangées, différence qui dépasse 4.000 000 ($7.072.898 - 2.281.173 = 4.791.725$), peut paraître tout à fait surprenante et anormale.

Il ne faut cependant pas conclure que les deux tiers environ des assurés inscrits aient négligé de faire leurs versements. En effet, le chiffre des cartes échangées est sensiblement inférieur au nombre des assurés cotisants, c'est-à-dire au

nombre des assurés ayant effectué leurs versements, et cela pendant la période écoulée depuis la mise en application de la loi jusqu'au 31 décembre 1912.

D'après les statistiques établies par les Caisses d'assurances, le nombre des comptes ouverts dans ces établissements au 31 décembre 1912 était de 3.474.525.

Voici en effet le relevé de ces comptes¹ :

Désignation des caisses	Nombre des adhérents de l'assurance obligatoire		Nombre des adhérents de l'assurance facultative		Total —
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	
Caisse nationale des					
retraites . . .	2.040.752	750.075	200.172	130.481	3.121.480
départementales	57 930	41.923	7.755	6.464	113.532
mutualistes . .	95.289	33.808	10.549	6.326	145.972
syndicales ou					
professionnelles	85.046	8.485	9	1	93.541
TOTAL GÉNÉRAL. . .					<u>3.474.525</u>

« Or — dit M. Chéron² — les comptes n'étant ouvert (dans ces caisses) que sur l'envoi d'un bulletin, et les préfectures n'adressant, en général, les bulletins aux caisses avant l'échange des cartes annuelles que dans les cas où ces bulletins comportent adhésion formelle à une caisse, on peut présumer que le plus grand nombre des assurés pour lesquels des comptes sont ouverts ont effectué des versements. »

Ainsi l'écart qui existe entre le nombre des cartes échangées et le nombre des comptes ouverts au 31 décembre 1912 est de 1.193.352 (3.474.525 — 2.181.173). Quelles sont les raisons de cet écart considérable ? Pour quels motifs, des assurés ayant un compte ouvert dans une Caisse d'assurance, et partant,

¹ *Journal Officiel*, n° du 26 octobre 1913. Annexes p. 1490. Tableau 1.

² *Rapport*, p. 24.

pouvant être considérés comme effectuant régulièrement leurs versements, n'ont-ils pas échangé leur carte annuelle ?

« Il est possible — selon M. Chéron¹ — d'en trouver la principale cause dans ce fait que les assurés inscrits dans le second semestre de 1912, qui sont au nombre de 937 272, n'ont pas dû, pour la plupart, échanger leur carte avant le 31 décembre de cette même année.

« Cette hypothèse se trouve confirmée si l'on examine la situation des assurés facultatifs qui, ayant adhéré librement à la loi, peuvent être considérés avec vraisemblance comme s'y étant exactement conformés. Or, 776.782 assurés facultatifs figuraient sur les listes au 31 décembre 1912. A la même date, il n'avait été échangé que 316.667 cartes annuelles d'assurés facultatifs. Il est à remarquer que, sur les 776.782 assurés facultatifs, 351.234, chiffre très voisin de la différence qui vient d'être observée, avaient été inscrits sur les listes pendant le second semestre de 1912.

« Enfin on peut ajouter qu'au 31 décembre 1912, 300.000 cartes annuelles environ se trouvaient en souffrance dans les préfectures et n'avaient pu encore être transmises aux Caisses d'assurances. Les titulaires de ces cartes se trouvent donc en dehors des constatations de la présente statistique. »

Quelle que soit la valeur de ces observations présentées par le ministre du Travail, il n'en existe pas moins une différence énorme entre le nombre de ces derniers et celui des assurés inscrits sur les listes. Les chiffres sont là, indiscutables, et le ministre lui-même est obligé de reconnaître que le nombre des assurés cotisants n'est guère supérieur à 3.000.000.

Quelles sont les raisons de cette situation vraiment alarmante, car il importe peu que le nombre des assurés inscrits soit satisfaisant, si la plupart de ces derniers s'abstiennent ensuite

¹ *Rapport*, p. 25.

de se conformer aux prescriptions de la loi. Les raisons peuvent, semble-t-il, être ramenées à trois : négligence des assurés, ignorance de ces derniers en ce qui concerne le taux des versements, tâtonnements inséparables d'une première application de la loi.

Nous allons examiner successivement ces trois points, en faisant remarquer préalablement qu'une seule source de renseignements nous est offerte : le Rapport de M. Chéron. Seul, le ministre du Travail a eu en mains les documents suffisants pour éclaircir la question. Ces documents consistent en des rapports émanant des mairies et des préfectures et dont il n'est pas possible d'avoir communication directement.

I. Négligence des assurés. — Les retards seraient surtout imputables aux assurés. Ceux-ci, même lorsqu'ils ont l'intention de se conformer à la loi, ne se préoccuperaient pas suffisamment de leurs obligations. Les rapports des préfets sont significatifs à ce point de vue. C'est ainsi que le préfet de la Seine écrivait au ministère :

« Les assurés n'effectuent pas toujours régulièrement l'échange de leur carte annuelle à leur anniversaire de naissance. Lorsqu'ils sont touchés par la convocation de la mairie les invitant à se présenter, ils diffèrent souvent de plusieurs jours, de plusieurs semaines, et même de plusieurs mois l'accomplissement de cette formalité. Parfois, ils changent de domicile sans faire de déclaration à la mairie et sans laisser d'indication à leur concierge. Alors ils ne sont pas touchés par la convocation. D'une manière générale, un grand nombre d'assurés ne se rendent pas compte de l'intérêt qu'offre un renouvellement régulier des cartes. »

Voici un autre exemple tiré du rapport de M. Chéron :

« Dans un département où l'échange des cartes se fait au

domicile des assurés, le préfet signale que les retards constatés, qui dépassent souvent six mois, sont imputables en grande partie aux assurés. La plupart des assurés sont absents lorsque l'agent distributeur se présente à leur domicile. Souvent les assurés facultatifs n'ont pas encore apposé les timbres au moment de leur anniversaire. Malgré les avis qui leur sont adressés, ils négligent de se présenter à la mairie. »

M. Chéron fait aussi observer que, dans certains départements, un bien grand trouble a été apporté dans l'échange des cartes annuelles par les fréquents changements de résidence des assurés ¹.

II. Ignorance des assurés. — Il s'agit ici non seulement des difficultés qu'éprouvent les assurés par suite de leur ignorance sur le taux des versements à effectuer, mais encore de celles qu'ils éprouvent à se procurer les timbres-retraite qui leur sont nécessaires, et des erreurs qu'ils commettent dans l'emploi de ces timbres. Plus au courant, ils ne connaîtraient pas de telles difficultés.

Les préfectures et les mairies se sont efforcées de renseigner les assurés le plus souvent, assez rapidement, sur le taux des versements qu'ils doivent effectuer. De plus les Administrations intéressées ont veillé à ce que l'approvisionnement en timbres-retraite, des bureaux de poste et des débits de tabac, fût fait régulièrement. Les réclamations, d'abord assez nombreuses à ce sujet, ont beaucoup diminué et les approvisionnements sont certainement suffisants ². On peut seulement regretter que, trop souvent, les débitants de tabac s'efforcent de se débarrasser des petites coupures qui sont à l'heure

¹ *Rapport*, p. 26-27.

² *Revue pratique des Retraites*, juillet 1913, p. 470.

actuelle peu demandées. Il s'ensuit pour les assurés une certaine gêne dans l'emploi des timbres.

De nombreuses erreurs furent commises par les assurés facultatifs dans l'emploi des figurines. L'Administration a fait des efforts pour y remédier. En effet, malgré les avis relatifs à l'emploi des timbres-retraite apposés dans les bureaux de poste et les débits de tabac, les assurés facultatifs employaient indifféremment des timbres « mixtes » ou des timbres « patrons » alors qu'ils n'auraient dû faire usage que des timbres « assurés ». Souvent même, des petits patrons estimaient qu'en qualité de patrons, ils devaient faire usage de timbres de cette catégorie.

Pour remédier à ces errements, le ministre du Travail adressait, le 28 février 1912, une circulaire détaillée sur l'emploi des timbres-retraite par les assurés facultatifs ¹. Puis, le 19 mars suivant, une nouvelle circulaire ² décidait que, lorsqu'il serait établi que les timbres mixtes ou patrons figurant sur des cartes d'assurés facultatifs ne correspondraient pas à une période de travail salarié, il serait fait état de ces timbres comme représentant des versements d'assurés. En exécution de cette circulaire, 3.750 cartes annuelles d'assurés facultatifs ont été adressées, pendant l'année 1912, au ministère du Travail, pour rectification.

Il est évident que, malgré circulaires, affiches et brochures, le très ingénieux système dont nous avons exposé le mécanisme reste très défectueux dans son application, en raison de la multiplication des types et des coupures des timbres-retraite qui ont été créés.

III. Tâtonnements inséparables d'une première appli-

¹ *Recueil de Documents sur les Retraites*, p. 275-276.

² *Id.*, p. 293-294.

cation de la loi. — Dans les mairies comme dans les préfectures, les services des retraites n'ont pu être instantanément organisés. D'autre part, il a fallu aux employés le temps nécessaire pour se mettre au courant. Il s'en est suivi des retards dans l'établissement des listes, la remise des cartes et leur échange. On peut espérer que la loi étant entrée dans une période d'application normale, une plus grande régularité apparaîtra.

Les explications qui précèdent permettent à la rigueur de justifier les médiocres résultats d'une première année d'application de la loi des retraites. Malheureusement il ne semble pas que ceux de l'année 1913 — dans la mesure où l'on peut les connaître déjà — soient bien meilleurs.

Dans son Rapport, paru au *Journal Officiel* le 26 octobre 1913¹, M. Chéron déclare :

« Le chiffre de 3.474.525 assurés correspond au nombre de cartes annuelles échangées régulièrement depuis le commencement de l'année 1913. »

D'autre part, le 14 avril 1913, M. le Préfet du Rhône faisait au Conseil général de son département la déclaration suivante : « Notre département tient en quelque sorte le record au point de vue de la bonne application de cette loi (la loi des Retraites ouvrières), car c'est nous qui avons le plus grand nombre d'assurés et aussi le plus grand nombre de comptes tenus aux noms d'assurés versant et apposant régulièrement leurs timbres, avec aussi le plus grand nombre de pensions. Pour ce qui concerne le fonctionnement de la loi, je suis fier de proclamer le nombre de 200.000 assurés en chiffres ronds et de 105.000 comptes aux noms d'assurés apposant régulièrement leurs timbres² ! »

¹ Annexe du n° du 26 octobre 1913, p. 1461 et suivantes.

² *Conseil général du Rhône*, ouv. cité, p. 608-609.

Il y a donc, dans le seul département du Rhône, 95.000 inscrits qui se soucient peu de se mettre en règle avec la loi? Les déclarations du préfet du Rhône datent — répétons-le bien — d'avril 1913, soit près de deux ans après la mise en application de la loi sur les Retraites.

La conclusion qui s'impose est qu'il y a un nombre beaucoup trop considérable d'assurés qui se contentent d'être inscrits sur les listes et ne se conforment pas aux prescriptions de la loi. Evidemment ces assurés rentrent pour la grande majorité, sinon pour la presque unanimité, dans la catégorie des assurés obligatoires, car il est permis de supposer que les assurés facultatifs ayant adhéré à la loi de leur plein gré, se conforment aux prescriptions de cette loi qu'ils ont jugée bonne puisqu'ils en ont réclamé d'eux-mêmes le bénéfice.

Reste à savoir si les assurés cotisants ont bien versé la somme qu'exigeait la loi, s'ils ne se sont pas contentés d'un versement partiel, inférieur au minimum. C'est la question que nous examinerons dans le paragraphe suivant.

PARAGRAPHE II.

LA QUOTITÉ DES VERSEMENTS OPÉRÉS N'A-T-ELLE PAS ÉTÉ INFÉRIEURE AU MINIMUM PRÉVU PAR LA LOI?

Normalement — ainsi que nous l'avons vu au début de ce chapitre — les cartes annuelles d'assurés obligatoires doivent comporter des versements de 18 francs pour les hommes (9 francs à la charge du salarié et 9 francs à la charge de l'employeur), 12 francs pour les femmes (6+6), 9 francs pour les enfants (4,50+4,50), et 9 à 18 francs pour les assurés facultatifs. On peut donc évaluer, de l'avis même du ministre du

Travail¹, à environ 15 francs le versement théorique moyen qui doit être effectué au cours d'une année.

Les 2.281.173 assurés ayant un compte ouvert dans une Caisse d'assurance au 31 décembre 1912 avaient versé à la même date une somme globale de 24.581.901 fr. 90 centimes, ce qui donne pour chacun la somme de 10 fr. 74 centimes. D'où il suit que la quotité des versements est, en règle générale, inférieure au minimum fixé par la loi.

Il existe donc, dit M. Chéron, entre la moyenne théorique et la moyenne des versements constatés, une différence appréciable, et que l'on estimera même plus élevée, si l'on songe qu'en fait d'assez nombreux assurés ont effectué des versements supérieurs au minimum légal.

Ainsi, non seulement la plupart des assurés ne font aucun versement, mais même ceux qui sont réellement cotisants ne font pas les versements réglementaires.

Encore ici le ministre s'efforce d'atténuer la fâcheuse impression que ne manquent de produire ces constatations en affirmant² : « Il est certain que cette différence ne porte pas sur les versements personnels des assurés, puisque les rapports des préfets signalent que, d'une manière générale, les préfectures et les mairies ont veillé très exactement à ce que les versements indispensables à la délivrance de l'allocation de l'Etat soient effectués, et ont même invité très souvent les assurés à compléter, jusqu'au minimum légal, lesdits versements.

« La conclusion est que l'insuffisance des versements constatés doit avoir le plus souvent pour cause l'absence de versement patronal. »

Emanant des préfets, les explications du ministre peuvent paraître suspectes, car les préfets ont intérêt à affirmer qu'ils

¹ *Rapport*, p. 23.

² *Id.*, p. 23.

ont fait l'impossible pour assurer l'application normale de la loi. Peu importe du reste, que la faute incombe aux employés ou qu'elle soit imputable aux employeurs, il n'en reste pas moins vrai que le principe d'obligation inscrit en tête de la loi des Retraites demeure lettre morte dans une large mesure.

Enfin, pour compléter cette étude, il nous faut voir si ce que nous venons de dire sur le nombre des assurés cotisants et sur la quotité de leurs versements est corroboré par ce que nous savons relativement à la vente des timbres-retraite.

Le produit, pendant l'année 1912, de la vente des timbres-retraite, tel que nous l'indique le ministre du Travail ¹, est le suivant :

	fr.
1 ^{er} trimestre 1912	8.291.604,93
2 ^e — —	9.392.626,63
3 ^e — —	13.370.985,63
4 ^e — —	12.901.994,05
	43.957.211,24

Si l'on divise le produit total des timbres par 10 fr. 74, moyenne du versement de chaque assuré, on doit logiquement trouver un chiffre représentant le nombre des assurés ayant opéré des versements. Cette division nous donne un chiffre d'un peu plus de 4 millions. La différence entre ce chiffre de 4 millions et celui de 3.400.000 lequel, on se le rappelle, représente le nombre des assurés ayant un compte ouvert dans une caisse, représente, à notre avis, les assurés qui effectuent réellement leurs cotisations, mais qui, pour une raison ou pour une autre, ne sont encore affiliés à aucune Caisse d'assurance.

Quelle conclusion doit-on dégager de tout ce qui précède ? Nous basant sur les chiffres publiés par le ministère du Tra-

¹ *Rapport*, p. 24.

vail, nous pouvons dire que les résultats de la loi du 5 avril 1910, en ce qui concerne l'échange des cartes et les versements opérés, ne sont pas ceux qui avaient été escomptés au moment du vote de cette loi, et qu'un certain nombre de réformes s'imposent. Ces réformes doivent porter principalement sur trois points :

I. Faire mieux connaître aux travailleurs le mécanisme de la loi du 5 avril 1910, et les avantages qu'elle leur concède. — L'assuré, même lorsqu'il a la volonté d'effectuer les versements réglementaires, ignore ou comprend mal les formalités prévues par la loi ou les règlements. Il est indispensable de lui faciliter l'accomplissement de ses obligations et de le guider. Pour cette tâche, les maires, les Sociétés de secours mutuels et enfin les employeurs peuvent être d'un puissant secours.

a) *Les maires.* — M. Chéron a rendu hommage à leur dévouement et nous aurons l'occasion d'indiquer l'importance de leur rôle. Mais de la portée de leur intervention et des heureuses conséquences de leur vigilance, nous donnerons dès à présent une preuve que nous empruntons au Rapport de M. Chéron¹. Nous y trouverons aussi — et c'est ce qui nous incite à faire cette nouvelle citation — la confirmation de ce qui a été dit précédemment de la négligence des salariés relativement à l'accomplissement des prescriptions de la loi des Retraites.

Un maire de commune rurale écrivait au préfet de son département : « Malgré les plus actives démarches, aucun assuré ne m'apporte sa carte à la mairie. Il faut donc aller la chercher à domicile. Le secrétaire de la mairie et le garde champêtre s'occupent de ce travail, mais il arrive presque

¹ *Rapport*, p. 28-29.

toujours qu'il n'y a personne à la maison et, malgré la délivrance d'une fiche, laissée à cet effet, il faut y retourner encore plusieurs fois.

« Pour les domestiques, employés, journaliers, petits patrons, j'ai constaté que près de la moitié demandaient toujours un délai de huit jours, quinze jours au plus, afin de compléter les timbres qu'ils doivent me remettre. C'est même un travail assez long pour l'appariteur qui retourne plusieurs fois chez les assurés pour l'échange des cartes. Mais, par ces moyens, nous arrivons à de bons résultats. En agissant autrement, nous risquerions de voir une certaine quantité de cartes incomplètes au point de vue des versements.

« Les intéressés, souvent, ne savent plus où ils ont mis leur ancienne carte et doivent la chercher, ce qui demande parfois plusieurs jours, même des semaines. Dans certains cas, les cartes ont été retrouvées plus d'un mois après. »

L'auteur de cette lettre signale ensuite « que de nombreux ouvriers attendent le dernier moment pour faire en bloc leurs versements obligatoires, mais qu'ils se gardent bien de présenter leur carte aux patrons afin de s'éviter des ennuis. Ils préfèrent effectuer le double versement auquel, dans leur ignorance de la loi, ils se croient tenus ».

Le rapport poursuit : « Pour vous citer un exemple, ce mois-ci, un ouvrier né le 5 septembre ne m'a apporté sa carte que le 7 octobre. Avec de la patience il est resté assuré fidèle de la loi. Si j'avais exigé le versement pour le 5 septembre, sûrement il n'aurait rien versé et aurait été un réfractaire à la loi. »

b) *Sociétés de secours mutuels*. — La loi du 5 avril 1910, modifiée par la loi du 27 février 1912, a sensiblement accru les avantages et facultés accordés aux Sociétés de secours mutuels par la loi du 1^{er} avril 1898. En effet, d'après la loi des

Retraites, les membres des Sociétés de secours mutuels inscrits comme assurés obligatoires ou facultatifs peuvent réunir aux avantages de la loi du 1^{er} avril 1898 ceux que leur confère la loi nouvelle. Ces Sociétés elles mêmes sont autorisées, sous certaines réserves, à pourvoir à la constitution de la retraite ouvrière de leurs membres au moyen de tout ou partie de leurs ressources statutaires. Elles sont en outre autorisées à créer un service d'encaissement à l'usage de leurs membres ¹.

Actuellement, ces Sociétés ne peuvent encaisser que les versements ouvriers. Mais dans un projet de loi déposé le 24 juin 1912, le Gouvernement a demandé au Parlement de modifier l'article 3 de la loi sur les Retraites, pour autoriser les Sociétés de secours mutuels à effectuer le recouvrement des contributions patronales en même temps que des versements ouvriers. Si cette facilité est donnée aux Sociétés de secours mutuels, on peut espérer obtenir un développement nouveau du système de l'encaissement, et les Sociétés seront à même d'apporter sur ce point, à l'application de la loi sur les Retraites, un concours particulièrement efficace en facilitant, pour les employeurs et les salariés, l'accomplissement des formalités légales.

c) *Les employeurs.* — Quelles que soient les améliorations qui peuvent être apportées au service des mairies, quelles que soient aussi les mesures légales et réglementaires qui permettront aux services mutualistes de rendre plus efficace la loi sur les Retraites, l'application de celle-ci aux assurés obligatoires n'en reste pas moins subordonnée, dans une mesure importante, à la bonne volonté des patrons. C'est en réalité à l'usine, au magasin ou au bureau qu'on applique à l'assuré

¹ Pour tous ces points, v. la loi du 5 avril 1910, art. 3, 17 et 18; décret du 25 mars 1911, titre III, chap. 1; *Rapport Chéron*, p. 87-99; *Recueil de Documents sur les Retraites*, p. 361-365.

obligatoire la loi des Retraites, et si l'ouvrier est mis là en mesure de remplir convenablement ses obligations d'assuré, la loi reçoit une exécution normale que l'on ne saurait obtenir par la seule action administrative ou même par la propagande persuasive des institutions mutualistes.

« Il paraît ressortir — affirme M. Chéron¹ — des rapports fournis par les préfets que l'échange des cartes annuelles se fait plus régulièrement dans les régions de grande industrie. Un préfet observe, à ce sujet, que l'échange des cartes ne s'effectue d'une façon régulière que pour les ouvriers de la grande industrie, et lorsque cette formalité s'accomplit au bureau même de l'usine par les soins d'un comptable.

II. Unifier en un seul les différents types de timbres-retraite. — On sait que ces timbres sont de quatre types. Or, dans le but d'obtenir un nombre suffisant de coupures pour chacun de ces types, on a tenu compte tant de la périodicité normale des paies, que de la différence des contributions, selon qu'il s'agit des ouvriers adultes, des femmes ou des enfants. On a ainsi été conduit à émettre 37 espèces de timbres : 12 pour le premier type (variant de 0 fr. 01 à 0 fr. 75), 12 pour le second type (variant de 0 fr. 01 à 0 fr. 75), 12 pour le troisième type (variant de 0 fr. 02 à 1 fr. 50), 1 pour le quatrième type (d'une valeur de 0 fr. 50).

Tout cela est trop compliqué, et l'on ne voit pas bien pour quelle raison un seul type de timbres avec quelques coupures ne suffirait pas pour tous les versements.

Dès 1911, au cours de deux conférences qui eurent lieu au ministère du Travail, le 10 avril et le 11 novembre, les maires des grandes villes de France insistaient déjà sur les avantages

¹ *Rapport*, p. 29.

qu'il y aurait à unifier les différents types de timbres-retraite, cause d'erreurs fréquentes ¹.

Au reste la Commission d'assurance et de prévoyance sociales de la Chambre a adopté, sur le rapport de M. Métin, un projet de loi prévoyant la création d'un timbre unique. Ce timbre devra recevoir une oblitération uniforme pour tous les ouvriers d'une même entreprise. Tous les timbres sans mention seront présumés provenir des versements personnels de l'assuré ².

III. Assurer la stricte application du principe d'obligation inscrit dans la loi du 5 avril 1910. — C'est la réforme la plus importante. Son importance nous a même paru telle que nous lui consacrons un chapitre spécial. L'étude de cette question fera donc l'objet du chapitre suivant.

¹ *Office municipal du Travail*, Lyon 1911, p. 7.

² *Revue pratique des Retraites*, février 1913, p. 193.

CHAPITRE IV

L'APPLICATION DU PRINCIPE D'OBLIGATION INSCRIT DANS LA LOI DES RETRAITES

Bien qu'un assez grand nombre d'assurés semblent se conformer à la loi, il n'en existe pas moins, entre le nombre des assurés inscrits et le nombre des assurés cotisants, un écart beaucoup trop considérable. D'après le ministre du Travail, 70 pour 100 des cartes annuelles n'ont pas été échangées ¹. Cependant la situation varie beaucoup suivant les départements. Si l'on examine les statistiques fournies par le ministère on se rendra compte aisément que, dans la région industrielle de l'Est, la proportion de cartes échangées est notablement supérieure à 30 pour 100. Elle atteint même 46 pour 100 dans les Vosges, 48 pour 100 dans le Doubs et 52 pour 100 dans le territoire de Belfort. Dans le Rhône, la proportion est de 38 pour 100, dans la Gironde, de 34 pour 100, en Saône-et-Loire, de 33 pour 100, dans la Seine-Inférieure de 32 pour 100. Tous les départements que nous venons de citer dépassent donc la moyenne qui est de 30 pour 100. Par contre, dans 17 départements la proportion est inférieure à 15 pour 100, alors que dans 19 autres elle varie de 15 à 20 pour 100. Pour tous les autres départements, la moyenne est d'environ 25 pour 100.

¹ *Rapport Chéron*, p. 13.

Ce qui importe donc surtout, à l'heure actuelle, c'est de transformer en assurés cotisants les travailleurs qui, inscrits sur une liste, ne sont encore que des assurés nominaux. Pour obtenir ce résultat, il faut que l'obligation inscrite dans la loi devienne une réalité, car pour le moment cette obligation est plutôt théoriquement édictée que pratiquement imposée.

Nous diviserons cette étude du principe d'obligation en trois paragraphes : dans le premier nous étudierons le principe d'obligation tel qu'il existe actuellement; dans le second, la réforme proposée, et, dans le dernier, nous donnerons quelques indications sur les législations étrangères avec quelques points de comparaison.

PARAGRAPHE PREMIER

LE PRINCIPE D'OBLIGATION TEL QU'IL EXISTE ACTUELLEMENT

D'après l'article 23 de la loi du 5 avril 1910, lorsque dans le régime de la retraite obligatoire — le seul évidemment dont il puisse être question dans le présent chapitre — l'apposition sur la carte annuelle d'un ou plusieurs timbres destinés à constater les versements n'aura pas été faite par la faute soit de l'employeur, soit de l'assuré, celui qui se sera rendu coupable de cette infraction — employeur ou assuré — sera d'abord condamné au paiement de la somme qu'il aurait dû verser et sera en outre passible d'une amende égale au montant des versements omis.

Notons, en passant, que, quel que soit le chiffre que puisse atteindre cette amende, le juge de paix est compétent, par dérogation à la règle générale de l'article 466 du Code pénal, d'après laquelle les amendes infligées par le juge de simple police ne peuvent excéder 15 francs.

Deux situations peuvent se présenter : 1^o les timbres ne sont pas apposés par la faute de l'assuré ; 2^o les timbres ne sont pas apposés par la faute de l'employeur. Examinons successivement ces deux cas.

I. Faute de l'assuré. — Voici un assuré qui refuse d'obéir aux prescriptions de la loi. Il a bien été inscrit sur la liste, il a reçu sa carte, mais systématiquement il refuse de la présenter à l'employeur pour que celui-ci y appose les timbres prescrits.

Cet assuré est évidemment passible des sanctions édictées par l'article 23, mais en pratique cette responsabilité de l'assuré est illusoire. Aussi n'est-ce point là que se trouve la difficulté.

Qui doit en principe faire les versements des assurés obligatoires ? C'est l'employeur, ainsi que nous l'avons vu dans le chapitre précédent. Cet employeur est donc tenu de verser, par le système de l'apposition des timbres : 1^o sa cotisation, et 2^o la cotisation de l'assuré obligatoire, salarié par lui.

Si cet employé ne lui présente pas sa carte, que doit faire l'employeur, d'abord de sa cotisation, et de la cotisation de l'employé lui-même ? Telle est la double question qui se pose.

a) *Cotisation de l'employeur.* — Le législateur a prévu le cas : « L'employeur qui a été dans l'impossibilité d'apposer le timbre prescrit *pourra* se libérer de la somme à sa charge en la versant à la fin de chaque mois, directement ou par la poste, au greffier de la justice de paix ou à l'organisme reconnu par la loi, auquel serait affilié l'assuré. »

La loi dit : « La somme à *sa charge* ». Cette somme à sa charge comprend-elle non seulement la cotisation patronale, mais aussi celle de l'assuré, puisque l'employeur est tenu des deux versements ? Nous examinerons cette question, à propos de la cotisation de l'assuré.

La loi offre un moyen à l'employeur de se libérer de sa

propre cotisation. *Il peut* en verser le montant au greffe de la justice de paix. En effet, la loi dit *pourra* et non *devra*, il n'y a donc pas à ce sujet obligation pour l'employeur.

C'est une simple faculté, un moyen commode proposé, mais non imposé par la loi, au patron pour se libérer de la somme à sa charge, et l'employeur ne saurait être légalement répréhensible s'il conservait par devers lui la somme dont il demeurerait naturellement comptable ; car en ce cas, tant qu'il n'est pas couvert par la prescription, il n'est pas libéré et doit toujours se tenir en mesure de justifier, par les mentions de ses feuilles de paie ou par toute autre preuve, que la non-apposition des timbres ne lui est pas imputable. Le versement au greffe constitue donc pour l'employeur un procédé pratique et sûr, lui permettant de justifier qu'il n'a pas entendu personnellement se soustraire à ses obligations patronales, et que c'est par la faute de l'assuré employé par lui qu'il s'est trouvé dans l'impossibilité de satisfaire aux exigences de la loi. Tous autres moyens d'établir sa bonne foi doivent lui être, en cas de poursuites, concurremment réservés. Il est impossible de soutenir, en l'absence d'une disposition précise de la loi, qu'il existe à la charge de l'employeur une présomption de faute, et que celui-ci n'aurait pour établir sa bonne foi d'autre moyen que la consignation au greffe de la justice de paix.

Ainsi a d'ailleurs jugé la Chambre criminelle de la Cour de Cassation, par un arrêt du 22 juin 1912 ¹.

b) *Cotisation de l'assuré.* — Cette cotisation est prélevée sur le salaire de l'assuré par les soins de l'employeur lors de chaque paie. C'est le système du prélèvement d'office ou du précompte ¹. Il se résout, de la part du patron, en une opération — d'ailleurs très simple — de comptabilité préalable

¹ *Revue pratique des Retraites*, juillet 1912, p. 610.

à la remise du salaire aux intéressés, lesquels n'en reçoivent en ce cas que le montant net, deduction faite du versement personnel à leur charge.

En présence d'un assuré récalcitrant qui ne présente pas sa carte, l'employeur est-il tenu quand même d'opérer ce prélèvement ? L'article 23, paragraphe 2, dit : « L'employeur..... pourra se libérer de la somme à sa charge, en la versant... etc. ». Vaut-il dire par là que cette somme à la charge de l'employeur soit seulement sa cotisation personnelle, ou comprend-elle également la cotisation de l'assuré ? L'employeur doit-il opérer un prélèvement sur le salaire, que la carte lui soit ou non présentée ?

M. Paul Boncour, alors ministre du Travail, se prononça en faveur de l'affirmative dans une déclaration faite au Sénat le 30 mai 1911¹.

« Sous réserve de la jurisprudence à intervenir — dit le ministre —, car c'est aux tribunaux qu'il appartient de donner à la loi une interprétation définitive, j'estime que la loi du 5 avril 1910 étant fondée, d'une part, sur le double versement obligatoire du patron et de l'ouvrier, d'autre part, sur le prélèvement patronal, lors de chaque paie, explicitement imposé par le paragraphe premier de l'article 3, ce prélèvement doit être opéré même si l'ouvrier n'a pas encore satisfait, en ce qui le concerne, aux prescriptions de la loi.

« J'ajoute que le paragraphe 2 de l'article 23 précise le moyen qui est offert au patron de s'acquitter de ses obligations, bien que l'ouvrier ne se soit pas mis en règle avec la loi. Cet article prescrit, en effet, que l'employeur peut se libérer de la somme à sa charge en la versant, à la fin de chaque mois, directement ou par la poste au greffier de la justice de paix. A moins de

¹ Art. 3, par. 1 de la loi.

² *Journal Officiel*, 31 mai 1911, p. 536.

faire apparaître entre l'article 3 et l'article 23 une contradiction qui détruirait toute l'efficacité de la loi, la somme à sa charge ne peut évidemment s'entendre que du double versement ouvrier et patronal dont l'employeur est responsable, en vertu des paragraphes 1 et 3 de l'article 3. »

Au cours de la même séance, le ministre, en réponse à une interpellation de M. Brayer de la Ville-Moysan, justifia son interprétation des articles 3 et 23 de la loi. Pour lui, on ne saurait considérer l'article 3 comme posant une règle générale qui trouvera son application lorsque le salarié présentera sa carte, et l'article 23 comme statuant au cas où il ne la présentera pas. L'article 23, loin d'apporter une modification à la règle absolue de l'article 3, en est la sanction : que le salarié le veuille ou non, le précompte doit avoir lieu. A défaut de carte, la cotisation ouvrière sera envoyée avec la cotisation patronale au greffe de la justice de paix. Le caractère obligatoire du précompte prouve, à l'avis de M. Paul Boncour, que la *somme à la charge* de l'employeur, dont parle l'article 23, comprend tout à la fois la cotisation de l'ouvrier et la sienne propre. Si l'employeur ne peut apposer le timbre mixte, il lui faut recourir à la procédure spéciale du paragraphe 2 de l'article 23.

Ces explications avaient au moins le mérite d'être fort nettes et fort précises. Aussi des employeurs estimèrent-ils que les dispositions de l'article 3 leur donnaient le droit de prélever la cotisation ouvrière sur le salaire de ceux de leurs employés qui ne leur présentaient pas de carte. Des salariés ayant subi ce prélèvement actionnèrent leurs employeurs devant le Conseil des prud'hommes en restitution des sommes prélevées.

Saisis de cette question, les Conseils de prud'hommes de Paris et de Marseille, décidèrent que ces prélèvements étaient illégaux et condamnèrent les patrons à la restitution des

sommes retenues. Cette interprétation était en complète contradiction avec celle donnée, au Sénat, par le ministre du Travail.

L'affaire fut portée devant la Cour de Cassation, qui, le 11 décembre 1911, condamnant l'interprétation ministérielle, confirma la décision du Conseil des prud'hommes de Paris.

Cet arrêt a une importance telle que nous en reproduisons les principaux attendus¹.

« La Cour.....

« Attendu que le jugement attaqué constate que L..., ouvrier de B..., à qui était due la somme de 20 francs, pour quatre journées de travail, a refusé de subir la retenue de 0 fr. 12 que voulait lui imposer l'employeur, bien qu'il ne présentât aucune carte sur laquelle pût être apposé le timbre destiné à constater et le prélèvement et la contribution patronale; que ledit jugement a décidé que le défaut de présentation de la carte ne permettait pas le précompte du versement à la charge de l'employé; qu'il a, en conséquence, condamné B... à payer à C... la somme de 20 francs, sans retenue, et aussi une somme de 1 franc à titre de dommages-intérêts pour retard apporté au règlement du salaire;

« Attendu qu'en statuant ainsi, il a fait une juste application de la loi.

« Attendu qu'aux termes de l'article 2 de la loi du 5 avril 1910, la retraite de vieillesse que l'article premier assure aux salariés des deux sexes est constituée par leurs versements tant obligatoires que facultatifs, par les contributions des employeurs et par les allocations viagères de l'Etat; que les versements obligatoires des salariés qui ne sont adhérents ni à une Société de secours mutuels, ni à une Caisse autorisée par

¹ V. l'arrêt et le rapport de M. le conseiller Reynaud, *Revue pratique des Retraites*, décembre 1911, p. 163-172.

l'Etat, sont, d'après l'article 3, prélevés par l'employeur sur le salaire, lors de chaque paie, et constatés par l'apposition, sur une carte délivrée aux salariés et par les soins de l'Administration, d'un timbre mixte dont la valeur représente le prélèvement et la contribution patronale d'égale importance;

« Attendu que ces prescriptions de l'article 3 seront observées toutes les fois qu'au moment de la paie l'employé présentera la carte destinée à l'apposition du timbre, ou bien aussi, lorsque ladite carte ne lui ayant pas encore été délivrée, il consentira au prélèvement du versement à sa charge, sauf apposition ultérieure du timbre qui seul constate l'exécution de la loi; qu'il en sera autrement lorsque l'employé, que la carte lui ait été remise ou non, refusera, soit de la présenter lors de la paie, soit d'autoriser, à ce moment, l'employeur à effectuer le prélèvement déterminé par la loi; qu'en effet aucune disposition de cette loi n'autorise l'employeur à se faire juge de la légitimité de la résistance de l'employé, et ne lui donne le droit de le contraindre à supporter une diminution de son salaire; que si le législateur a eu la pensée d'attribuer à l'employeur un tel pouvoir et de l'obliger à en faire usage, il n'y a pas persévéré;

« Que l'article 23 ne laisse aucun doute à cet égard; que les dispositions en sont inconciliables avec le droit qu'aurait eu l'employeur de prélever une retenue sur le salaire de l'employé qui ne présentait pas sa carte; que, dans un premier paragraphe, cet article prévoit le cas où l'apposition du timbre n'a pas eu lieu par la faute de l'employeur ou par celle de l'employé; qu'il punit cette faute d'une amende sans préjudice de la condamnation au paiement de la somme représentant les versements à la charge du contrevenant; que cette condamnation, quand elle frappe l'employé en faute, ne s'explique que par cette raison que le défaut de présentation de la carte n'a pas permis à

l'employeur de prélever lesdits versements; que, dans un second paragraphe, le même article s'occupe de l'employeur qui a été dans l'impossibilité d'apposer le timbre prescrit et qui n'en demeure pas moins tenu de sa propre contribution; qu'il déclare que cet employeur pourra se libérer de la somme à sa charge, en la versant à la fin de chaque mois, directement ou par la poste, au greffier de la justice de paix ou à l'organisme reconnu par la loi; que les mots « à sa charge » ne peuvent avoir dans le second paragraphe une signification autre que celle qu'ils ont dans le premier; que la contribution patronale est la seule somme qui soit à la charge des employeurs comme les retenues sont à la charge de l'employé; que, si l'employeur a la faculté de se libérer par le versement de sa seule contribution, c'est que l'impossibilité d'apposer le timbre prescrit l'a affranchi de l'obligation de prélever, sur le salaire de l'employé, les versements à la charge de ce dernier;

« Qu'il suit de là que B... était sans droit pour imposer à C..., son employé, qui s'y refusait, une retenue de 0 fr. 12 sur le salaire qu'il lui devait pour quatre journées de travail, alors que C... ne présentait pas la carte sur laquelle pût être apposé le timbre prescrit par la loi.

« Par ces motifs,

« Rejette le pourvoi. »

Cette jurisprudence est à l'heure actuelle indiscutablement établie. Il en ressort¹ :

1° Qu'il n'y a pas lieu à retenue sur le salaire, lorsque l'ouvrier ne présente pas sa carte;

¹ V. notamment un jugement du Tribunal correctionnel de la Seine du 30 janvier 1912 (*Revue pratique des Retraites*, février 1912, p. 307), réformant un jugement du Tribunal de simple police de Paris du 18 novembre 1911 (*Revue*, novembre 1911, p. 106); un arrêt de la Cour de cassation, Chambre criminelle (*Revue*, juillet 1912, p. 610), encore de la Chambre criminelle (*Revue*, avril 1913, p. 314).

2° Que la non-présentation de la carte par l'ouvrier exonère le patron de toute responsabilité pénale ;

3° Que le patron qui a été dans l'impossibilité d'apposer les timbres et qui veut se libérer n'a d'autre envoi à faire au greffe de la justice de paix que celui de sa seule contribution patronale ;

4° Qu'au surplus cet envoi de la contribution patronale au greffe de la justice de paix est, pour le patron, non pas une obligation, mais une faculté ; que par suite, celui qui n'en fait pas usage ne peut encourir aucune sanction pénale.

Les conséquences de cette jurisprudence sont fort importantes. Le ministre du Travail assure que l'interprétation de l'article 23, résultant de ces décisions judiciaires, a exercé la plus fâcheuse influence sur l'application de la loi. Des employeurs qui effectuaient un prélèvement sur le salaire de leurs ouvriers et obtenaient ainsi que ces derniers se soumettent à la loi auraient douté de la légalité de leur action, et leur zèle se serait singulièrement relâché. Ceux des patrons qui désiraient le plus vivement maintenir l'application de la loi dans leurs établissements auraient cherché dans des stipulations contractuelles, insérées au règlement d'atelier, le moyen d'obliger leurs ouvriers à se conformer à la loi, en exigeant la présentation d'une carte à l'embauchage et au moment de la paie. Mais un certain nombre d'employeurs, préoccupés surtout de ce que la loi n'était pas appliquée dans les établissements similaires, auraient cessé de tenir la main à l'exécution de la loi dans leur établissement. C'est ainsi qu'un préfet signale : « que depuis les arrêts de la Cour de Cassation, bien des patrons ne se sont pas conformés aussi exactement qu'au paravant à l'obligation du versement patronal. Cette jurisprudence a jeté un grand désarroi dans l'application de la loi. Les patrons ne savent plus exactement quelles sont leurs obliga-

tions, et il n'y a guère que la grande industrie et les Administrations qui opèrent les versements au greffe. » Un autre préfet remarque que depuis l'établissement de la jurisprudence actuelle « un grand nombre d'assurés qui avaient d'abord retiré leur carte et effectué des versements deviennent réfractaires ».

Il est manifeste, en effet, que par suite de cette jurisprudence, le caractère obligatoire inscrit dans la loi des Retraites, et qui s'applique à l'employeur comme à l'employé, disparaît en ce qui touche l'employeur, lorsque le salarié entend rester réfractaire à la loi. En ce cas, l'employeur n'a aucunement, nous l'avons vu, à établir sa bonne foi par la consignation au greffe de sa contribution patronale, la loi n'ayant créé à sa charge aucune obligation de ce chef.

L'employeur échappe donc à toute sanction pénale par suite de non-présentation, par le salarié, de sa carte annuelle. Il n'est même plus possible, à défaut d'obligation, de compter sur la bonne volonté du patron pour décider le salarié à observer la loi, puisque l'arrêt du 11 décembre 1911 déclare formellement que la loi n'autorise pas l'employeur à se faire juge de la résistance de l'employé. On peut dire, au contraire — comme l'observe M. Chéron — que l'interprétation de la loi, telle qu'elle résulte des arrêts de la Cour de Cassation, est loin d'encourager les patrons qui ont fait effort pour que les prescriptions de cette loi fussent appliquées dans leur établissement. En effet, elle les constitue en faute lorsque, croyant peut-être collaborer à l'œuvre sociale qu'est celle des Retraites, ils ont opéré le prélèvement sur le salaire d'ouvriers qui ne présentaient pas leurs cartes.

Bien plus, par leur intérêt personnel, les employeurs se trouvent tentés de ne pas appliquer la loi dans leur établissement. Ils ont, en effet, un intérêt pécuniaire direct à ce que leurs ouvriers ne leur présentent point leurs cartes d'assurés.

Lorsqu'un salarié présente sa carte, l'employeur est astreint à verser sa contribution. Dans le cas contraire, son obligation devient tellement imprécise qu'en fait on peut dire qu'elle n'existe plus.

Que reste-t-il donc dès lors comme garantie d'une bonne application de la loi? Il reste, d'une part, la bonne volonté de l'employé, et, d'autre part, les sanctions pénales auxquelles il s'expose en cas de refus de présentation de sa carte.

En ce qui concerne la bonne volonté du salarié, est-il possible d'admettre que le législateur ait voulu subordonner à un acte de bonne volonté qu'il faudra renouveler à tout instant l'application d'une loi dont les assurés ne voient tout d'abord, que les sacrifices qu'elle exige, et dont les effets bienfaisants leur paraissent éloignés? C'est en effet au moment de chaque paie que l'ouvrier, présentant ou non sa carte, manifestera la volonté de subir ou non la retenue sur son salaire. Sans parler de l'impossibilité d'assurer, avec un semblable régime, des paies régulières et faciles dans des établissements comportant un personnel nombreux, on comprend aisément combien il est déplorable de placer l'ouvrier, à la fin de chaque semaine, entre la satisfaction d'une jouissance immédiate et un sacrifice consenti en faveur d'un lointain intérêt?

Il est vrai qu'on peut aussi engager des poursuites contre les salariés réfractaires. Or s'il paraît inadmissible d'ignorer que plusieurs millions de salariés, ne présentant pas leur carte à leurs employeurs, sont en état de contravention, il serait encore plus manifestement impossible de songer à recourir contre ces assurés réfractaires à des poursuites collectives. Avant de faire appel à la contrainte pour améliorer un tel état de choses, il est sage de chercher tout d'abord un remède dans la modification de la législation elle-même. Nous verrons tout à l'heure ce qui a été proposé à cet effet.

II. Faute de l'employeur. — L'article 23 de la loi du 5 avril 1910 prévoit également la faute de l'employeur qui négligerait ou refuserait d'apposer les timbres réglementaires.

Dans une circulaire du 28 août 1911, puis dans une autre circulaire du 18 novembre suivant, le ministre du Travail affirmait que certains employeurs refusaient systématiquement de se conformer aux prescriptions de la loi sur les Retraites¹. Le ministre invitait les préfets à poursuivre devant les tribunaux ces employeurs récalcitrants. La mauvaise volonté du patron peut, à cet effet, être relevée sur la plainte des ouvriers intéressés ou d'office et prouvée par des témoignages ou par tout autre mode de preuve.

La responsabilité des patrons, en pareil cas, n'a jamais fait de doute pour personne. Il nous paraîtrait donc inutile d'insister sur ce point, si une difficulté n'avait surgi, due, semble-t-il, à un excès de zèle de la part de certains préfets.

Voici le cas : Des assurés présentent leur carte pour l'échanger, à la date voulue. Or cette carte n'est munie d'aucun timbre. L'Administration préfectorale peut-elle exiger que les maires intéressés ouvrent une enquête dans le but de connaître les employeurs de ces assurés ? Puis, ces employeurs étant connus, le préfet peut-il exiger d'eux, sous peine de poursuites, qu'ils versent à la fois leurs cotisations et celles de leurs employés ?

Le ministre a décidé que, si les préfets ont le devoir de s'assurer pour quelles raisons telles cartes n'étaient pas munies de timbres, ils ne devaient déférer aux parquets que les seuls employeurs ayant refusé d'apposer les timbres sur les cartes qui leur étaient présentées. Si donc une carte n'est pas munie

¹ *Recueil de Documents sur les Retraites*, p. 251 et suivantes, et p. 269 et suivantes. V. également *Revue pratique des Retraites*, janvier 1912, p. 248, une question de M. Lecoindre relative à la résistance de certains employeurs.

de timbres, son titulaire ne l'ayant pas présentée, l'employeur ne saurait être responsable¹. Ceci est conforme à la jurisprudence qui a été exposée dans le précédent paragraphe.

Il est bien évident qu'il y aurait faute et responsabilité de l'employeur, non seulement si ce dernier avait refusé d'apposer des timbres sur une carte qui lui aurait été présentée, mais s'il avait menacé d'expulsion les ouvriers qui lui auraient présenté leur carte.

Sur la difficulté qu'il peut y avoir à engager des poursuites contre les patrons en cas d'inobservation de la loi des Retraites, M. Chéron fait les remarques suivantes dans son Rapport² :

« Si un nombre important de grands industriels se conforment à la loi — et il n'est que juste de le constater — il faut malheureusement signaler que cette attitude n'est pas générale. A ce sujet, un préfet a fait les constatations suivantes, qui font connaître dans quelle mesure l'hostilité de certains employeurs est de nature à gêner l'application de la loi : « Si un grand nombre d'ouvriers ne font plus leurs versements, dit-il, c'est uniquement parce qu'ils connaissent l'hostilité de leur patron, à l'égard des retraites, et qu'ils n'osent, par crainte de renvoi, insister auprès d'eux pour obtenir l'apposition des timbres réglementaires. Il en est même qui versent non seulement leur cotisation, mais encore celle de leur patron, afin d'éviter toute difficulté. »

« Il est à peu près impossible d'engager efficacement des poursuites contre ces patrons. Le plus souvent, en effet, on ne peut établir, ainsi que l'exige la jurisprudence, que le salarié a présenté sa carte au moment de la paie, et que l'employeur a refusé d'apposer des timbres. En fait, lorsqu'un

¹ V. *Revue pratique des Retraites*, décembre 1911, p. 187; janvier 1912, p. 244; mars 1912, p. 391.

² P. 34-35.

« patron ne veut pas appliquer la loi dans son établissement, le
« salarié craignant d'être congédié s'abstient de présenter sa
« carte. »

« Un préfet observe qu'aucune poursuite n'ayant pu être
« exercée, un certain nombre de patrons, rassurés par l'inac-
« tion des pouvoirs publics et autorisés à croire qu'à la suite
« de l'arrêt du 11 décembre 1911 la loi était facultative, ont
« cessé d'apposer les timbres sur les cartes de leurs ouvriers ».

« Un autre préfet fait à ce sujet la remarque suivante : « J'es-
« time que l'attitude secrètement hostile de certains em-
« ployeurs qui congédieraient leurs salariés si ceux-ci récla-
« maient d'eux le versement de la contribution patronale
« est une des causes pour lesquelles la loi ne reçoit pas son
« entière application. La crainte de perdre leur emploi fait
« hésiter ces salariés à revendiquer leur droit. D'autre part, la
« preuve du délit est, la plupart du temps, impossible à éta-
« blir. »

Voyons maintenant quelle réforme est proposée pour rendre plus ferme et aussi plus efficace l'application du principe d'obligation inscrit dans la loi du 5 avril 1910.

PARAGRAPHE II

LA RÉFORME PROPOSÉE

En présence des difficultés signalées dans le précédent paragraphe, une modification de l'article 23 de la loi sur les Retraites a paru indispensable. Le 14 novembre 1912, un projet de loi a été déposé à cet effet sur le bureau de la Chambre des députés. Voici le texte du nouvel article 23, d'après ce projet de loi :

« L'employeur ou l'assuré par la faute duquel le prélèvement

sur le salaire ou l'apposition des timbres, prescrits par la présente loi, n'auront pas eu lieu, sera passible d'une amende égale aux versements omis, prononcée par le juge de simple police, quel qu'en soit le chiffre, sans préjudice de la condamnation, par le même jugement, au paiement de la somme représentant les versements à sa charge.

« En cas de non-apposition des timbres, s'il n'y a pas lieu de faire application des dispositions de l'alinéa qui précède, les obligations respectives de l'employeur et de l'assuré seront définies et sanctionnées suivant les distinctions ci-après :

« Si l'employeur a affectué sur le salaire le prélèvement légal, il devra adresser au préfet, dans le cours du premier mois de chaque trimestre, pour le trimestre écoulé, en timbres-retraite, le montant de la double cotisation.

« Si l'employeur n'a pu effectuer sur le salaire le prélèvement légal, il devra adresser au préfet, dans les délais et conditions prévus au précédent alinéa, le montant de sa contribution.

« Dans ce dernier cas, le salarié reste tenu au versement de sa cotisation personnelle.

« En cas de non-exécution des obligations inscrites aux trois alinéas qui précèdent, les employeurs ou assurés seront mis en demeure, par le préfet, d'effectuer pour une période qui ne saurait remonter à plus d'un an les versements auxquels ils sont tenus.

« En cas de contestation, les intéressés pourront, dans un délai de quinze jours, déférer la mise en demeure au juge de paix qui se prononcera sur sa validité. Les sommes portées dans une mise en demeure devenue définitive seront recouvrées, comme en matière de contributions directes, sur le vu d'un rôle émis et rendu exécutoire par le préfet. Les sommes inscrites au rôle seront majorées de 3 pour 100 pour frais de perception.

« Si, dans les douze mois qui ont suivi une mise en demeure devenue définitive, l'employeur ou l'assuré s'est mis en situation d'encourir une nouvelle mise en demeure, il sera considéré comme ayant contrevenu à la disposition du paragraphe premier du présent article et passible des sanctions qui y sont prévues.

« L'amende prévue au paragraphe premier ci-dessus sera versée au fonds de réserve.

« Les versements effectués en vertu du présent article seront portés au compte individuel de l'assuré. S'il n'en possède pas, et si, par suite de renseignements insuffisants, il est impossible de lui en ouvrir un, ces versements seront attribués au fonds de réserve. L'assuré qui se sera fait ultérieurement ouvrir un compte pourra, dans un délai de trois ans à partir de cette attribution, obtenir le transport du fonds de réserve à son compte, des versements effectués à son profit. »

Ce texte appelle quelques commentaires. On remarquera qu'il comprend deux espèces de dispositions très distinctes, deux systèmes de sanctions de nature très différente. D'une part, le paragraphe premier du nouvel article 23, paragraphe qui est la reproduction presque intégrale du texte actuel, vise le cas où une faute peut être relevée contre l'employeur ou contre l'assuré et prévoit alors une sanction d'ordre pénal. D'autre part, tout le reste du nouvel article organise, au cas d'absence de faute de la part de l'employeur et de l'assuré, un mode de sanction d'un caractère très particulier.

Nous allons examiner successivement ces deux systèmes.

PREMIER SYSTÈME. Il y a faute de l'employeur ou de l'assuré. — Les sanctions inscrites dans le paragraphe premier de l'article 23 actuel sont maintenues sans modifications, elles sont seulement précisées sur un point.

La pratique de la loi a fait clairement ressortir, en effet, que le texte actuel était incomplet, attendu qu'il ne visait que l'apposition des timbres et laissait de côté le prélèvement sur le salaire, opération qui doit nécessairement précéder cette apposition et qui permet, d'autre part, d'assurer à la loi, en cas d'absence accidentelle de carte, une application tout au moins provisoire.

C'est pourquoi les mots suivants sont ajoutés au paragraphe premier : « Le prélèvement sur le salaire ». En sorte que l'article modifié porte « le prélèvement sur le salaire ou l'apposition des timbres » alors que l'article actuel parlait seulement de « l'apposition des timbres ».

DEUXIÈME SYSTÈME. Absence de faute prouvée soit de la part de l'employeur, soit de la part de l'assuré. — L'article 23, nouvelle rédaction, envisage les différents cas qui sont de nature à se présenter lorsque la non-apposition des timbres ne donne pas lieu aux sanctions pénales prévues au paragraphe premier.

En principe, il est fait appel à une simple procédure de mise en demeure lorsque l'employeur ou l'assuré ne se sont pas acquittés des obligations mises à leur charge. Ce n'est que s'il y a récidive dans le cours de l'année que la faute est alors présumée et que jouent à nouveau les sanctions inscrites au paragraphe premier.

La loi vise le cas où l'employeur n'a pu apposer les timbres en raison de la non-présentation de la carte par l'assuré, ayant néanmoins opéré le prélèvement sur le salaire. Nous avons dit qu'en ce cas l'employeur était responsable de sa cotisation et de celle de l'assuré¹. Le texte nouveau² ne fait que préciser

¹ V. en ce sens un jugement du Tribunal de simple police du Mans, en date du 5 septembre 1912 (*Revue pratique des Retraites*, octobre 1912, p. 37).

² Paragraphe 3.

cette obligation, en indiquant à l'employeur les moyens d'y satisfaire.

Vient ensuite le cas où l'employeur n'a pu effectuer le prélèvement. D'après le paragraphe 4 de l'article 23, nouvelle rédaction, cet employeur ne saurait être considéré comme dégagé de toute obligation. Si, en effet, le patron ne peut être rendu responsable de l'hostilité de ses salariés contre la loi, tout au moins n'en doit-il pas tirer avantage. Aussi le paragraphe précité indique-t-il nettement que l'employeur n'est nullement dégagé, dans le cas dont il s'agit, de l'obligation de verser sa contribution personnelle.

Enfin, au même cas de non-prélèvement sur le salaire, le nouvel article, dans son paragraphe 5, précise que l'assuré reste tenu de sa cotisation personnelle, dont il se libérera par une simple apposition de timbres sur la carte.

L'employeur se libérera de sa propre contribution en l'adressant au préfet ¹. S'il manque à cette obligation, de même que si l'assuré n'effectue pas ses versements, le préfet les mettra en demeure d'avoir à se mettre en règle. Les intéressés pourront se pourvoir contre cette mise en demeure devant le juge de paix qui ne peut statuer que sur les questions relatives à la validité de la mise en demeure, telles que : erreur sur la personne, non assujettissement du salarié à l'assurance, taux de la contribution due par l'employeur, etc.

Après expiration du délai de recours contre la mise en demeure ou après décision du juge de paix, les sommes dues par l'employeur ou par l'assuré seront recouvrées par l'Administration des finances et selon la procédure employée en matière de contributions directes.

Toutefois, il était à craindre que les intéressés n'attendissent

¹ Paragraphe 3.

trop souvent cette mise en demeure avant de s'exécuter. C'est pourquoi le nouvel article 23 décide que, si un contrevenant se trouve, dans une période de douze mois, dans le cas d'encourir une nouvelle mise en demeure, il est alors présumé en faute et les sanctions prévues au paragraphe premier lui sont applicables.

En même temps qu'il organise cette procédure, le nouvel article 23 supprime une disposition de l'article 23 actuel qui prévoit les versements au greffe de la Justice de paix. Il décide que les versements qui, actuellement, devraient être faits au greffe, seront portés-directement au compte de l'assuré, sauf les cas où l'insuffisance de renseignements ne permettrait pas l'ouverture de ce compte.

Telles sont les dispositions nouvelles qui seront prochainement soumises au Parlement. Elles ont pour but d'assurer l'application du principe de l'obligation inscrit dans la loi du 5 avril 1910. Seule, la pratique permettra de juger de la valeur de ces nouvelles dispositions. Cependant, dès aujourd'hui, il est permis de penser que leur effet sera heureux, car le nouveau texte détermine d'une manière plus exacte les obligations respectives des employeurs et des assurés et sanctionne d'une manière plus effective le principe de l'obligation.

PARAGRAPHE III

LE PRINCIPE DE L'OBLIGATION DANS LES LégISLATIONS ÉTRANGÈRES

Nous avons pensé qu'étant donné les difficultés qui ont surgi en France relativement à l'application du principe d'obligation inscrit dans la loi des Retraites ouvrières, il était intéressant d'examiner successivement les méthodes employées

par des Etats étrangers dans le but d'assurer une bonne application de ce même principe.

Parmi les Etats européens qui se sont ralliés au principe des Retraites ouvrières obligatoires se trouvent l'Allemagne, l'Autriche et l'Angleterre ¹.

Voyons quelles sont, dans ces trois pays, les dispositions législatives en ce qui concerne le point spécial qui nous intéresse.

I. Allemagne ². — Le *Code fédéral des Assurances* du 19 juillet 1911 reproduit, en ce qui concerne l'assurance-invalidité, les dispositions prévues déjà par la loi du 13 juillet 1899.

a) *Sanctions applicables aux assurés*. — L'article 1414 du *Code fédéral des Assurances* dispose :

« L'assuré est tenu de se faire délivrer la carte-quittance et de la présenter en temps utile, en vue de l'apposition ou de l'annulation des timbres. Il peut y être contraint, sous peine de l'amende, jusqu'à 10 marks, par l'autorité de police locale.

« Si l'assuré n'est pas muni d'une carte-quittance où s'il se refuse à la présenter, le patron a le droit de s'en procurer une, et de retenir la somme déboursée lors du paiement suivant du salarié. »

b) *Sanctions applicables aux patrons*. — Aux termes de l'article 1488 du même Code :

« Les patrons qui omettent d'employer, en temps utile, pour les personnes assujetties à l'obligation de l'assurance qu'ils occupent, les timbres réglementaires, ou de verser les cotisations, peuvent être frappées d'une amende par la direction de l'établissement d'assurance, à concurrence de 300 marks ».

¹ Sur les différents systèmes européens, V. Charles Brouilhet, *Précis d'Economie politique*, p. 179 et suivantes.

² V. Paul Pic, *les Assurances sociales*, p. 69 et suivantes.

« La direction peut, indépendamment de l'amende et du recouvrement des arriérés, imposer le paiement d'une somme égale au montant ou au double de ces arriérés. Le montant en est recouvré de la même manière que pour les impositions communales. »

Il nous paraît que ces dispositions diffèrent sur deux points du projet de modification de l'article 23 de la loi française des Retraites :

A. Le patron, en cas de non-présentation de la carte par l'assuré, peut se procurer lui-même une carte, y apposer les timbres et retenir ensuite la somme ainsi déboursée sur le paiement suivant du salaire.

Cette procédure expéditive et commode, mais qui peut donner lieu à des abus, n'est pas prévue par notre nouvel article 23. Chez nous, l'employeur ne peut imposer au salarié récalcitrant le paiement de sa cotisation.

B. La direction de l'établissement d'assurance peut infliger directement une amende au patron en faute. Ce système ne saurait être implanté en France où ni l'organisation de nos Caisses d'assurances, ni nos mœurs n'en permettaient l'application.

En outre, la loi allemande soumet les employeurs à une surveillance incessante, presque inquisitoriale. Dans l'article 1461 du Code fédéral des assurances, il est dit :

« Les patrons sont tenus de fournir à l'Office des assurances et à la Direction de l'établissement d'assurance, ainsi qu'à leurs délégués, des renseignements sur le nombre des personnes employées, sur les salaires payés et sur la durée de l'occupation. Ils doivent leur produire, sur place, pendant la période de travail, les listes ou les livres susceptibles d'établir les éléments précités. Les assurés sont également tenus de fournir des renseignements sur le lieu et la durée de leur occupation, ainsi que sur leurs salaires.

« Les patrons et les assurés sont tenus, s'ils en sont requis, de remettre contre récépissé, aux autorités et mandataires prémentionnés, les cartes-quittances et les certificats aux fins de vérification et de rectification.

« L'Office des assurances peut mettre les patrons et les assurés en demeure d'exécuter leurs obligations sous peine de l'amende, jusqu'à 150 marks. »

La législation allemande des Retraites est donc beaucoup plus énergique que la législation française, et nous entendons par là, non seulement les dispositions de l'article 23 actuel de la loi du 5 avril 1910, mais aussi les dispositions du projet de loi tendant à modifier ledit article. Mais elle serait difficile à appliquer en France où des sanctions infiniment moins rigoureuses n'ont pu, comme nous l'avons vu, être employées, et où surtout la législation des Retraites, à côté de son caractère d'obligation, s'efforce de rester assez souple pour laisser place aux préférences des assujettis et pour utiliser des créations préexistantes.

Ajoutons, en terminant, que des sanctions analogues à celles dont il vient d'être question ont été édictées par la loi allemande du 20 décembre 1911¹, relative à l'assurance des employés.

II. Autriche². — La loi du 10 décembre 1906 organise un système de retraites seulement au profit des employés occupés par des particuliers et de quelques employés des services publics.

Voici quelles sont les principales dispositions de cette loi en ce qui concerne l'obligation :

a) *Principe même de l'obligation.* — L'article 73 de la loi de 1906 s'exprime ainsi :

¹ Art. 188, 215, 340, 345 et 346.

² Pic, ouv. cité, p. 84 et suivantes.

« Les employeurs sont tenus de déclarer l'entrée et la sortie des assujettis à l'assurance, entrant à leur service ou le quittant, avec toutes les indications intéressant l'assurance, dans un délai de quatre semaines et dans la forme prescrite.

« La même obligation s'applique également aux autres modifications survenues dans le contrat de service, notamment en ce qui concerne les traitements.

« Les employeurs et les employés sont, en outre, tenus de fournir, en tout temps, aux autorités administratives, ainsi qu'aux succursales, des renseignements sur toutes les circonstances qui sont de quelque importance au point de vue de l'assurance. Les employeurs sont, de plus, tenus de donner en communication, sur place, aux organes des institutions de Retraites expressément autorisées à cet effet, ainsi qu'aux autorités administratives, des inscriptions qui sont nécessaires pour déterminer les conditions de l'assurance. »

b) *Sanctions.* — Aux termes de l'article 81 :

« Les employeurs qui, dans les déclarations qui leur incombent, en vertu de l'article 73, alinéas 1 et 2, donnent des indications de fait inexactes, sont punis, à moins que le fait ne tombe sous le coup d'une poursuite pénale en vertu des lois pénales de droit commun, d'une amende de 10 à 1.000 couronnes, et, dans le cas de non-paiement, d'un emprisonnement d'un jour à trois mois.

« Sont passibles de la même peine, les employeurs et assurés qui donnent des renseignements de fait inexacts¹. »

ARTICLE 82. — « Les employeurs et les rentiers qui ne font pas les déclarations qui leur incombent, en vertu de l'article 73, alinéas 1 et 2, ou qui ne le font pas dans le délai prescrit, sont punis d'une amende de 2.000 couronnes au plus, et dans le cas de non-paiement, d'un emprisonnement de vingt jours au plus.

¹ V. art 73, al. 3.

« Sont passibles de la même peine, les employeurs et assurés qui refusent de donner les renseignements visés à l'article 73, alinéa 3, ou de communiquer les documents qui y sont visés. »

Enfin ARTICLE 85 : « La répression des contraventions à la loi prévues par les articles 81 à 83 appartient en première instance aux autorités administratives. »

De ces textes, il ressort que l'Administration a toute latitude pour exiger et obtenir les renseignements relatifs aux inscriptions. Les employeurs et les assurés sont tenus de faire eux-mêmes les déclarations d'entrée et de départ de leurs salariés, et ces derniers sont eux-mêmes dans l'obligation de fournir toutes les indications demandées par les autorités administratives. Les contraventions à la loi sont sévèrement punies.

Un pareil système assure évidemment de façon très précise l'application du principe de l'obligation. Mais il a ce défaut, très grave, d'être trop inquisitorial, et d'une raideur peu compatible avec les mœurs françaises.

III. Angleterre¹. — La loi du 16 décembre 1911 a établi dans ce pays une assurance nationale contre l'invalidité et la maladie². Le principe de l'obligation, posé dans cette loi, comporte, comme sanctions, des responsabilités pénales applicables à l'employeur comme à l'employé et, en outre, des responsabilités civiles applicables directement aux employeurs.

a) *Responsabilités pénales applicables indistinctement à l'employeur et à l'assuré.* — L'article 62, paragraphe 2, de la loi de 1911 déclare :

« Tout employeur qui n'a pas payé une cotisation que lui

¹ V. Pic, ouv. cité, p. 88 et suivantes, et Fernand Bouffard, *les Pensions de vieillesse en Angleterre*.

² Signalons, à ce sujet, que le législateur français a, jusqu'ici, négligé d'organiser l'assurance contre la maladie.

impose la présente partie de la loi en ce qui concerne un assuré obligatoire, ou tout employeur, toute personne assurée, ou toute autre personne coupable de quelque autre contravention ou d'inobservation d'une des dispositions de la présente loi ou des règlements d'exécution pour lesquels il n'est pas prévu d'amendes spéciales, sera passible pour chaque infraction, sur condamnation, après procédure sommaire, d'une amende ne pouvant excéder 10 livres et, lorsque l'infraction consiste dans l'oubli ou le refus de l'employeur de payer des cotisations, il devra payer au commissaire de l'assurance une somme égale au montant des cotisations qu'il a ainsi oublié ou refusé de payer, et la somme ainsi versée sera considérée comme paiement représentant lesdites cotisations. »

b) *Responsabilités civiles applicables seulement à l'employeur.* — Aux termes de l'article 70, paragraphe premier :

« Lorsqu'un employeur a négligé de payer les cotisations qu'en vertu de la présente partie de la loi il est tenu d'acquitter pour une personne salariée par lui, et que cette personne étant membre d'une Société agréée a été privée de ce chef, en tout ou en partie, de son droit aux indemnités qui, sans cela, lui auraient été dues, cette personne sera fondée à actionner l'employeur au paiement des indemnités dont elle a été privée, et, dans toute action de l'espèce, l'employeur pourra être contraint de payer aux commissaires de l'assurance une somme égale à la valeur ainsi déterminée, et la somme ainsi payée sera portée au crédit de la Société à laquelle appartient ladite personne, et dès que ce versement aura été effectué, cette personne sera fondée à recevoir de la Société des allocations égales à celles auxquelles elle aurait eu droit si les cotisations avaient été acquittées normalement, ainsi que la différence entre le montant des indemnités (s'il y en a) qu'elle a réellement reçues et

les indemnités qu'elle aurait reçues si les cotisations avaient été payées normalement. »

Signalons tout d'abord, à titre documentaire, que cette loi a ceci de spécial, qu'elle ne s'occupe que de l'assurance-invalidité et pas du tout de l'assurance-vieillesse, cette dernière ayant été précédemment organisée en Angleterre, par une loi du 1^{er} août 1908, à l'aide des seules ressources générales du budget, sans aucune contribution du patron ou du salarié.

En ce qui concerne le principe de l'obligation qui nous intéresse plus spécialement, il ne paraît pas mieux sanctionné par la loi anglaise qu'il ne le sera par la loi française après modification dans le sens qui a été indiqué plus haut.

En définitive, il ne nous semble pas que nous puissions rien emprunter, pour assurer chez nous une stricte application du principe de l'obligation, aux trois législations dont nous venons de parler : les deux premières, celles de l'Allemagne et celle de l'Autriche, trop inquisitoriales, passeraient chez nous pour vexatoires ; la troisième, celle de l'Angleterre, n'est nullement supérieure à la nôtre, tout au moins au point de vue étroit où nous nous sommes placés.

Nous pensons et nous souhaitons que le projet français de réforme déposé sur le bureau de la Chambre des Députés aboutisse rapidement, car il assurerait l'application de ce principe de l'obligation d'une réalisation pratique, sinon difficile, tout au moins fort délicate.

CHAPITRE V

LA LIQUIDATION DES PENSIONS ET RETRAITES

Nous avons vu dans les précédents chapitres quelles étaient les obligations des assurés d'après la loi du 5 avril 1910, et de quelle manière elles sont remplies. Il nous reste à dire quels sont leurs droits et à voir ce que la courte période d'application de la loi que nous examinons a donné aux assurés, ainsi que ce que les premiers résultats permettent d'espérer. Ainsi sommes-nous amené à étudier la question de la liquidation des pensions de retraites.

Nous aurons donc à examiner dans le présent chapitre les règles générales concernant la liquidation des pensions et les statistiques relatives aux liquidations effectuées. Nous y ajouterons quelques indications, d'une part, sur les allocations au décès et, d'autre part, sur les liquidations anticipées pour cause d'invalidité. D'où trois paragraphes.

PARAGRAPHE PREMIER

RÈGLES GÉNÉRALES ET STATISTIQUES CONCERNANT LA LIQUIDATION DES PENSIONS

Les règles fixées à ce sujet par la loi du 5 avril 1910 ont été notablement modifiées par la loi du 27 février 1912 et par l'arrêté interministériel du 8 avril 1913. Nous étudierons donc

ces trois régimes en faisant suivre cette étude de quelques mots sur la loi du 13 juin 1913.

I. Loi du 5 avril 1910. — Pour faciliter l'intelligence des explications qui suivent, il est absolument indispensable que nous donnions tout d'abord quelques indications sur la manière dont sont constituées les retraites des assurés obligatoires et des assurés facultatifs.

A. ASSURÉS OBLIGATOIRES. — Leur retraite est constituée par la capitalisation de leurs versements et des versements patronaux, ainsi qu'il ressort du précédent chapitre. Mais la retraite ainsi constituée est augmentée par l'Etat qui verse en plus à l'assuré une rente annuelle que la loi du 5 avril 1910 fixait en principe à 60 francs. Cette rente annuelle, versée par l'Etat, porte le nom d'*allocation*.

Pour bénéficier de cette allocation, les assurés doivent évidemment remplir certaines conditions. Ces conditions sont les suivantes : justifier qu'ils ont effectué au moins trente versements annuels, et que ces versements ont atteint chaque année le chiffre minimum fixé par la loi, soit 9 francs pour les hommes, 6 francs pour les femmes et 4 fr. 50 pour les mineurs au-dessous de dix-huit ans.

Pour les assurés qui, sans avoir effectué trente versements, en auront cependant effectué plus de quinze, l'allocation de l'Etat sera autant de fois de 1 fr. 50 qu'il y aura eu de versements effectués¹. Par exemple : si l'assuré a versé pendant quinze ans, l'allocation de l'Etat sera de $15 \times 1,50 = 22 \text{ fr. } 50$.

Enfin, au cas où les versements annuels effectués sont

¹ V. art. 4 de la loi du 5 avril 1910, avant sa modification par la loi du 27 février 1912.

incomplets, l'allocation de l'Etat est proportionnellement diminuée.

Mais la loi du 5 avril 1910 fixant à soixante-cinq ans l'âge de la liquidation de la pension des assurés, il est évident que les salariés ayant plus de trente-cinq ans au moment de la mise en vigueur de la loi se trouvaient, en raison de leur âge, dans l'impossibilité d'effectuer les trente versements prévus pour avoir droit à l'allocation de l'Etat. Devait-on appliquer à ces salariés la règle d'après laquelle l'allocation que leur accorderait l'Etat serait égale au nombre de leurs années de versements multiplié par 1 fr. 50.

Le législateur ne l'a point pensé, car on ne saurait reprocher à ces salariés de n'avoir point effectué trente versements. Ils étaient, en effet, dans l'impossibilité de le faire. Aussi a-t-on institué pour eux un régime de faveur. C'est le régime de la *période transitoire*.

Il s'applique à trois catégories d'assurés, classés selon leur âge au moment de la mise en vigueur de la loi du 5 avril 1910.

a) *Salariés âgés de trente-cinq à quarante-cinq ans au moment de la mise en vigueur de la loi.* — Les salariés auront droit à l'allocation de l'Etat de 60 francs pourvu qu'ils justifient que, depuis la mise en vigueur de la loi, ils ont effectué régulièrement leurs versements et que, depuis trois ans au moins, ils étaient salariés.

b) *Salariés âgés de plus de quarante-cinq ans au moment de la mise en vigueur de la loi.* — Pour ces salariés, qui, en raison de leur âge, se trouvent dans l'impossibilité d'effectuer de nombreux versements et de se constituer une retraite satisfaisante, il fut décidé que l'allocation de l'Etat serait augmentée en leur faveur, de manière à ce qu'ils puissent, dans une certaine mesure, bénéficier des avantages de la loi.

D'après l'article 4, paragraphe dernier de la loi du

5 avril 1910, l'allocation viagère de l'Etat était portée aux chiffres suivants :

Pour les assurés de 64 à 65 ans, à 100 francs

—	63 à 64	—	98	—
—	62 à 63	—	96	—
—	61 à 62	—	94	—
—	60 à 61	—	92	—
—	59 à 60	—	90	—
—	58 à 59	—	88	—
—	57 à 58	—	86	—
—	56 à 57	—	84	—
—	55 à 56	—	82	—
—	54 à 55	—	80	—
—	53 à 54	—	78	—
—	52 à 53	—	76	—
—	51 à 52	—	74	—
—	50 à 51	—	72	—
—	49 à 50	—	70	—
—	48 à 49	—	68	—
—	47 à 48	—	66	—
—	46 à 47	—	64	—
—	45 à 46	—	62	—

c) *Salariés âgés de soixante-cinq à soixante-neuf ans au moment de la mise en vigueur de la loi.* — Pour ceux de ces salariés qui justifieront de leur indigence, la loi d'assistance obligatoire aux vieillards rétrogradera de soixante-dix à soixante-cinq ans, et ils toucheront ainsi la moitié des allocations accordées aux vieillards indigents à soixante-dix ans, sans que, toutefois, ces allocations puissent dépasser 100 francs par an ¹.

Ainsi la loi du 14 juillet 1905 sur l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables, se combine-t-elle dans une certaine mesure avec la loi sur les Retraites ouvrières.

¹ Art. 7 de la loi du 5 avril 1910.

Tels sont les éléments avec lesquels sont constituées les retraites des assurés obligatoires. Nous allons voir à présent quelles sont les règles qui président à la constitution des retraites des assurés facultatifs.

B. ASSURÉS FACULTATIFS. — Pour cette catégorie d'assurés, l'employeur — ainsi qu'il a été dit au cours d'un précédent chapitre — n'est tenu à aucun versement. Une exception cependant est apportée à ce principe en faveur des métayers, c'est-à-dire de ceux qui travaillent à moitié fruit — le propriétaire étant, en effet, tenu, jusqu'à concurrence de 9 francs, d'effectuer un versement égal à celui de son métayer¹.

Donc, sauf le cas des métayers, la retraite des assurés facultatifs est constituée par la capitalisation de leurs seuls versements. Mais, à ces versements, l'État ajoute, chaque année, une *bonification*. Pour ce faire, l'État majore d'un tiers le montant des versements annuellement effectués par l'assuré. Ainsi, lorsque ce dernier a versé 9 francs, par exemple, l'État ajoutera 3 francs à son compte, et la capitalisation portera par conséquent sur 12 francs. Il est à noter que cette majoration cessera lorsqu'elle sera suffisante pour former à l'année une rente de 60 francs à soixante-cinq ans. Ceci, évidemment, afin que la situation des assurés facultatifs ne soit pas préférable à celle des assurés obligatoires.

Tel est le principe, mais il peut arriver que les assurés facultatifs ne puissent, en raison de leur âge, effectuer un nombre de versements assez grand pour se constituer une retraite suffisante. Le législateur s'est préoccupé de cette situation et il a créé en faveur de ces assurés facultatifs — de même qu'il l'avait

¹ V. art. 36 de la loi pour tout ce qui a trait à la constitution des retraites des assurés facultatifs.

fait en faveur des assurés obligatoires — un régime spécial, dit régime de la *période transitoire*.

En conséquence, aux assurés facultatifs ayant plus de quarante ans au moment de la mise en vigueur de la loi, une véritable *allocation* supplémentaire et non plus seulement une *bonification* est accordée. Mais encore une distinction s'impose-t-elle, suivant qu'il s'agit de cultivateurs, d'artisans, de petits patrons, de fermiers payant un fermage de plus de 600 francs par an, qui tous rentrent dans la catégorie des assurés facultatifs, — ou suivant qu'il s'agit de métayers ou de fermiers payant moins de 600 francs de fermage.

Pour les premiers, leur retraite est augmentée d'une rente égale à celle qu'aurait produit un versement annuel de 9 francs, depuis l'âge de quarante ans jusqu'à l'âge où ils se sont trouvés au moment de l'application de la loi.

Pour les seconds — métayers et petits fermiers — qui ont plus de quarante ans et qui ont effectué leurs versements depuis la mise en vigueur de la loi, l'Etat accorde la même allocation qu'aux salariés, c'est-à-dire une rente de 60 francs pour ceux qui ont de quarante à quarante-cinq ans au moment de la mise en vigueur de la loi ; de 62 francs pour ceux qui ont de quarante-cinq à quarante-six ans, de 64 francs pour ceux qui ont de quarante-six à quarante-sept ans, et ainsi de suite, jusqu'à concurrence de 100 francs pour ceux qui ont de soixante-quatre à soixante-cinq ans.

Ces allocations sont proportionnellement diminuées au cas où ces assurés facultatifs n'ont pas commencé leurs versements dès la mise en application de la loi.

Enfin, pour les fermiers, cultivateurs, artisans, petits patrons, qui, au moment de l'application de la loi, âgés de soixante-cinq à soixante-neuf ans, se trouvent dans l'indigence, la loi d'assistance obligatoire aux indigents rétrograde

en leur faveur de soixante-dix à soixante-cinq ans, dans les mêmes conditions que celles précédemment indiquées pour les salariés. En outre — et ceci en période transitoire seulement — les fermiers, cultivateurs, artisans, petits patrons ayant effectué, chaque année, depuis la mise en vigueur de la loi, un versement minimum de 18 francs et justifiant, à l'âge de soixante-cinq ans, de leur état d'indigence, bénéficieront d'une allocation de l'Etat égale à celle accordée aux assurés obligatoires de même âge, c'est-à-dire variant de 60 à 100 francs.

Ceci dit, voyons maintenant comment s'effectuent les liquidations de pensions d'après la loi du 5 avril 1910.

Les assurés obligatoires ou facultatifs de la loi des Retraites, atteignant soixante-cinq ans dès le lendemain de la mise en vigueur de la loi, c'est-à-dire dès le 4 juillet 1911, peuvent demander immédiatement la liquidation de leur pension et de leur allocation. Les versements qu'ils ont effectués pour bénéficier de l'allocation ou de la bonification de l'Etat sont calculés d'après le temps écoulé entre le 3 juillet 1911 et le jour où ils atteignent soixante-cinq ans.

Des instructions furent adressées aux préfets, par une circulaire du 1^{er} juillet 1911¹, en vue d'indiquer la tâche qui incombait aux mairies et aux préfectures dans la préparation des dossiers de demandes de pensions. Les mairies furent approvisionnées en même temps des imprimés nécessaires à la constitution de ces dossiers.

Aux termes du décret du 25 mars 1911², les assurés se trouvant dans les conditions requises pour obtenir la liquidation de leur pension, doivent déposer à la mairie une demande et y joindre leur carte d'identité, leur carte annuelle en cours et un extrait de leur acte de naissance. Les dossiers

¹ *Recueil de documents sur les Retraites*, p. 209 et suivantes.

² Art. 135 et suivants.

ainsi constitués sont transmis à la préfecture dans la semaine qui suit la remise de la demande à la mairie. Après vérification du dossier, le préfet doit le faire parvenir au ministère du Travail.

Le ministre procède à la liquidation des allocations et bonifications. Après un nouvel examen des pièces figurant au dossier et notamment de celles relatives à l'état civil de l'assuré et au taux de ses versements, le ministre fixe le montant de l'allocation ou de la bonification à laquelle l'intéressé a droit.

Mais si la demande a été présentée par un métayer ou un fermier dont le fermage ne dépasse pas 600 francs, il peut surgir une petite complication. En effet, les travailleurs de cette catégorie, ayant plus de quarante ans au moment de la mise en application de la loi (période transitoire) ont droit, d'après les règles précédemment exposées : d'une part, à une bonification annuelle qui consiste en une majoration de leurs versements par l'Etat, et, d'autre part, à une allocation viagère qui peut varier de 60 à 100 francs suivant leur âge à cette même date de mise en vigueur de la loi. La combinaison de cette bonification et de cette allocation pourrait leur donner une retraite supérieure à celle des assurés obligatoires de même âge, lesquels n'ont droit qu'à une allocation variant également de 60 à 100 francs. En conséquence, aux termes du décret du 25 mars 1911, il y a lieu — si la demande de liquidation a été présentée par un métayer ou par un fermier dont le fermage ne dépasse pas 600 francs — de déduire du montant de l'allocation de l'Etat la rente correspondant aux majorations de versements dont l'assuré a bénéficié. Ainsi l'équilibre se trouve rétabli entre les assurés obligatoires et les assurés facultatifs. La liquidation des retraites des métayers et fermiers n'est en conséquence effectuée qu'après que la caisse d'assurance à laquelle est affilié l'intéressé a fait connaître le taux

de la rente acquise par les bonifications, autrement dit par les majorations annuelles de l'Etat.

Le montant de l'allocation ou de la bonification de l'Etat étant arrêté, la décision ministérielle est notifiée à l'assuré par l'intermédiaire du préfet, et la Caisse d'assurance qui procède à la liquidation de la pension correspondant aux versements de l'intéressé, établit le titre de pension qui comprend la rente produite par les versements à laquelle s'ajoute la contribution de l'Etat.

Sous le régime de la loi du 5 avril 1910, le capital constitutif des allocations viagères de 60 francs accordées aux assurés obligatoires était, au moment de la liquidation, versé par le ministère du Travail à la Caisse nationale des Retraites pour la vieillesse, chargée du service de ces allocations. Quant aux bonifications supplémentaires attribuées aux assurés obligatoires et aux bonifications supplémentaires accordées aux assurés facultatifs, le montant en était avancé par les Caisses d'assurances au moment du paiement de chaque terme de la pension, et ces avances étaient remboursées aux Caisses par les comptables du Trésor public.

Voyons maintenant les statistiques relatives à la liquidation des pensions sous le régime de la loi du 5 avril 1910, avant modification.

D'après ce que nous avons dit, les assurés ayant soixante-cinq ans dès le lendemain de la mise en vigueur de cette loi, soit le 4 juillet 1911, étaient en droit de demander la liquidation de leur retraite.

L'examen des premières demandes — dit M. Chéron dans son Rapport¹ — a donné lieu à d'assez nombreuses difficultés en raison de l'inexpérience des services des mairies et des pré-

¹ P. 101 et 102.

fectures : fréquemment, des divergences existaient entre les mentions figurant sur les extraits de naissance et les indications d'état civil portées sur les cartes d'identité et les cartes annuelles des assurés. Les cartes annuelles jointes aux demandes de liquidation ne portaient pas de versements suffisants, soit parce que les assurés avaient été mal renseignés sur le taux des cotisations réglementaires, soit parce qu'ils avaient commis des erreurs dans l'emploi des timbres-retraite.

« Désireux d'éviter aux assurés un préjudice qui n'aurait été causé que par leur ignorance, le ministère du Travail ne manqua pas de faire compléter les versements lorsqu'ils étaient insuffisants. La constitution souvent défectueuse des dossiers et les difficultés qui viennent d'être signalées, nécessitèrent de nombreuses correspondances et rendirent, dans les premiers mois d'application de la loi, les opérations de liquidation particulièrement laborieuses. »

Durant cette première application de la loi du 5 avril 1910 — période qui s'étend du 3 juillet 1911 au 1^{er} août 1912 — le nombre des liquidations effectuées s'est élevé, suivant les statistiques du ministère du Travail, à 57.794, se répartissant comme suit :

Assurés obligatoires ayant droit au bénéfice du régime transitoire et ayant reçu en conséquence une allocation de 60 francs et une bonification de 40 francs	37.991
Assurés obligatoires n'ayant pas droit au bénéfice du régime transitoire	425
Assurés facultatifs ayant droit au bénéfice du régime transitoire et ayant reçu une bonification prévue par l'article 36 de la loi, paragraphe 1 ^{er}	15.846
<i>A reporter</i>	54.262

¹ Il s'agit des cultivateurs, artisans et petits patrons âgés de plus de quarante ans au moment de la mise en vigueur de la loi et ayant commencé leurs versements dès cette époque.

	<i>Report.</i>	54.262
Assurés facultatifs n'ayant pas droit au bénéfice du régime transitoire		1.080
Fermiers payant moins de 600 francs et métayers assimilés, les uns et les autres, aux assurés obligatoires, ayant reçu, en conséquence, une allocation de 60 francs et une bonification de 40 francs		622
Dossiers en cours de vérification		1.830
	TOTAL	<u>57.794</u>

Enfin, pendant cette même période, l'Etat a versé, à la Caisse nationale des Retraites, une somme de 23.044.976 fr. 20, représentant le montant des allocations que devait l'Etat pour sa part, dans la constitution des retraites liquidées¹.

II. Loi du 27 février 1912. — Cette loi, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1912, a profondément modifié les règles relatives à la liquidation des pensions de retraites. Voici quelles sont les principales modifications apportées par cette loi :

A. L'âge normal de la retraite est abaissé de soixante-cinq à soixante ans. Ainsi, tous les assurés âgés de soixante à soixante-cinq ans au moment de la mise en vigueur de la nouvelle loi, c'est-à-dire le 1^{er} juillet 1912, ont pu demander immédiatement la liquidation de leur pension.

B. L'allocation accordée par l'Etat aux assurés obligatoires, aux métayers et aux fermiers payant moins de 600 francs de fermage, a été portée de 60 à 100 francs, et le système du versement du capital constitutif à la Caisse nationale des Retraites a été supprimé, toutes les allocations et bonifications devant être désormais payées en arrérages, à l'aide des crédits inscrits annuellement à cet effet, au budget du ministère du Travail.

¹ *Rapport Chéron*, p. 103.

C. Le taux des bonifications accordées, en vertu du paragraphe 6 de l'article 36 aux cultivateurs, artisans et petits patrons, bénéficiant de la période transitoire, a été relevé. Leur retraite ne sera plus augmentée seulement d'une rente égale à celle qu'aurait produit un versement annuel de 9 francs depuis l'âge de quarante ans, mais à celle qu'aurait produit un versement annuel de 12 francs depuis l'âge de trente-cinq ans. D'où une augmentation appréciable du montant de la retraite. En outre, les fermiers payant plus de 600 francs de fermage sont désormais compris parmi les bénéficiaires de l'article 36, paragraphe 6. Donc, plus de distinctions entre, d'une part les fermiers payant plus de 600 francs de fermage annuel, et d'autre part les petits fermiers payant moins de 600 francs, cultivateurs, artisans et petits patrons.

D. Les assurés justifiant qu'ils ont élevé trois enfants au moins jusqu'à l'âge de seize ans reçoivent une bonification spéciale du dixième de l'allocation viagère de l'Etat, ou, s'ils sont assurés facultatifs, du dixième de la bonification visée à l'article 36, paragraphe 6, et de la rente provenant des majorations de l'Etat, sans que cette bonification spéciale puisse dépasser 10 francs. Pour les femmes assurées obligatoires, chaque naissance d'enfant compte pour une année dans la détermination du montant de l'allocation viagère. Ces dispositions n'existaient pas dans la loi du 5 avril 1910.

E. Les assurés ont la faculté de ne demander à soixante ans que la liquidation de la pension résultant de l'allocation de l'Etat et d'ajourner jusqu'à soixante-cinq ans la liquidation de celle provenant des versements effectués. Pendant la période d'ajournement, les assurés peuvent ou toucher directement l'allocation de l'Etat, ou demander qu'elle soit capitalisée à la Caisse d'assurance où leur compte est ouvert.

Telles sont les dispositions essentielles de la loi du 27 février

1912¹. Cette loi avait donc pour conséquence immédiate, en ce qui concerne la liquidation des pensions, de permettre à tous les assurés de soixante à soixante-cinq ans de demander cette liquidation à partir du 1^{er} août 1912. Mais elle avait aussi, au même point de vue, une seconde conséquence non moins immédiate, qui, celle-là, appelle quelques explications. L'article 62 de la loi du 27 février 1912 déclarait en effet : « Le bénéfice (de la présente loi) en sera étendu, à partir de la même date, aux retraites antérieurement liquidées. » Quels étaient les assurés ayant intérêt à demander cette revision ?

Les assurés obligatoires, retraités avant le 1^{er} août 1912 et ayant effectué les versements auxquels ils étaient tenus, recevaient tous une allocation annuelle de 100 francs. On se rappelle, en effet, qu'en vertu de l'article 4, paragraphe dernier, de la loi du 5 avril 1910, les assurés âgés de soixante-quatre à soixante-cinq ans au moment de la mise en vigueur de la loi, c'est-à-dire au 3 juillet 1911, bénéficiaient du maximum des avantages de la période transitoire, soit d'une allocation viagère de 100 francs. Or, la loi du 27 février 1912 étant entrée en vigueur un an après celle du 5 avril 1910, il en résultait que tous les assurés obligatoires dont la pension avait été liquidée au 1^{er} août 1912, rentraient dans la catégorie la plus favorisée de la période transitoire. Recevant 100 francs d'allocation annuelle, ils n'avaient donc rien à espérer de la nouvelle loi qui consolidait toutes les allocations à cette même somme de 100 francs. Il n'y aurait eu intérêt à reviser leur pension qu'au cas où ces assurés auraient élevé au moins trois enfants jusqu'à l'âge de seize ans, l'article 4 modifié leur

¹ V. à ce sujet le décret du 6 août 1912, modifiant les décrets du 25 mars 1911 et la circulaire du 12 août 1912 (*Recueil de Documents sur les Retraites*, p. 316 et suivantes).

accordant une bonification égale au dixième de l'allocation de 100 francs, soit 10 francs.

Il en était de même des métayers et des fermiers payant moins de 600 francs de fermage. Eux aussi, en vertu des règles relatives à la période transitoire, recevaient l'allocation de 100 francs. Ils n'avaient donc intérêt à demander la revision de leur pension que si, jusqu'à l'âge de 16 ans, ils avaient élevé trois enfants.

Quant aux assurés facultatifs ayant bénéficié en qualité de cultivateurs, d'artisans ou de petits patrons, d'une bonification égale à la rente qu'aurait produite un versement de 9 francs depuis l'âge de 40 ans jusqu'à l'âge qu'ils avaient au moment de la mise en vigueur de la loi du 5 avril 1910, ils avaient un intérêt manifeste à demander la revision de leur pension. Par suite de cette revision et en vertu de la loi du 27 février 1912, ils obtenaient une bonification égale à la rente qu'aurait produite un versement annuel de 12 francs depuis l'âge de 35 ans jusqu'au moment de la mise en vigueur de la loi du 5 avril 1910, sans parler des avantages de la bonification du dixième de l'allocation de l'Etat s'ils avaient élevé trois enfants jusqu'à l'âge de 16 ans.

Enfin l'article 36 de la loi du 5 avril 1910 n'admettait pas au bénéfice du régime transitoire les fermiers payant plus de 600 francs de fermage annuel. La loi du 27 février 1912 les ayant assimilés aux cultivateurs artisans et petits patrons, ceux d'entre eux qui avaient atteint la soixante-cinquième année depuis le 3 juillet 1911 avaient intérêt, eux aussi, à demander à ce que leur pension fût révisée. La bonification supplémentaire obtenue à la suite de cette revision était en outre susceptible d'être augmentée du dixième en faveur de ceux ayant élevé trois enfants jusqu'à l'âge de 16 ans.

En résumé, la loi du 27 février 1912 a donc eu pour conséquences immédiates :

1° De permettre à tous les assurés âgés de 60 à 65 ans de demander la liquidation de leur pension à partir du 1^{er} août 1912 ;

2° Et d'autoriser à demander la revision de leur pension, d'une part, tous les retraités justifiant qu'ils avaient élevé trois enfants, et, d'autre part, les assurés facultatifs bénéficiaires de bonifications en vertu du paragraphe 6 de l'article 36.

Il nous reste à voir quelles furent les conséquences, en ce qui concerne le nombre des pensions liquidées, de cette nouvelle loi.

Le nombre des assurés âgés de 60 à 65 ans le 1^{er} août 1912 était évalué à environ 580.000. On peut se rendre compte, par ce chiffre, du nombre des demandes de liquidation de pensions, sans parler du nombre également assez élevé des demandes de revision. Aussi la première application de la loi du 27 février jeta-t-elle un certain trouble dans les services des retraites des mairies, des préfectures, du ministère du Travail, et même des Caisses d'assurances.

Dans les mairies, selon le ministre, les difficultés d'application furent d'autant plus grandes qu'en raison de la période de vacances (on était au mois d'août) de nombreux secrétaires de mairie, instituteurs, ne se trouvaient pas dans leur commune. D'autre part, de grandes complications furent apportées dans la préparation des dossiers de liquidation. C'est ainsi que les justifications à produire par les assurés ayant élevé trois enfants obligeaient à introduire de nouvelles pièces dans les dossiers. Enfin, en même temps qu'ils avaient à recevoir les demandes de liquidation de pensions et aussi d'inscriptions sur les listes — car nous avons vu dans notre chapitre II que la loi du 27 février 1912 avait amené un nombre considérable d'inscriptions d'assurés — les secrétaires de mairie se trouvaient obligés d'établir de très nombreux extraits d'actes de naissance des-

tinés à fournir la preuve que les assurés avaient bien l'âge requis pour que leur pension pût être liquidée. Ces diverses causes, de l'avis de M. Chéron, expliquent, en grande partie, les retards de transmission imputables aux mairies pendant les premiers mois d'application de la loi du 27 février 1912, car du mois d'août au mois de novembre 1912 la plupart des demandes formées seraient restées dans les cartons des mairies.

Il est difficile de se rendre compte du point jusqu'où est exacte cette explication du ministre du Travail, car nombreux sont les maires qui ont affirmé qu'aucun reproche ne pouvait être fait aux services de leurs mairies qui auraient agi dans la circonstance avec la plus grande diligence¹.

Quoi qu'il en soit, il faut remarquer que, d'après M. Chéron, il faudrait faire retomber presque toute la responsabilité des retards sur les services des mairies. Après avoir dit, en effet, que les services des retraites des préfectures, encore insuffisamment organisés, ne se sont pas toujours trouvés à la hauteur de la tâche qui leur incombait, il ajoute pour pallier cet aveu : « Cette tâche était d'ailleurs rendue particulièrement difficile par le mauvais état des dossiers adressés par les mairies aux préfectures. D'après les rapports des préfets, on peut évaluer à 70 pour 100 le nombre des dossiers qui ont dû être renvoyés aux mairies pour être complétés². »

M. Chéron donne les chiffres suivants, relativement au nombre des dossiers liquidés ou en souffrance : « Du 1^{er} août au 31 décembre 1912, le ministère du Travail a reçu des préfectures 230.992 demandes de liquidation. Pendant cette même période, 151.958 dossiers ont été liquidés. Il restait donc au

¹ V. *Conseil général du Rhône*, la séance déjà citée.

² *Rapport*, p. 105-106.

ministère du Travail, au 31 décembre 1912, 79.000 dossiers en cours d'examen.

« A la même date, 266.000 dossiers environ étaient en souffrance dans les préfectures. Si l'on tient compte du nombre de dossiers qui ont été transmis au commencement de 1913 aux préfectures par les mairies, on peut évaluer à plus de 100.000 le nombre des dossiers qui étaient alors en souffrance dans les mairies. »

Le ministère du Travail se préoccupa de la situation extrêmement fâcheuse résultant de ces retards. Des instructions spéciales furent d'abord envoyées aux préfets des départements où les retards étaient particulièrement considérables. Puis une circulaire du 5 février 1913 appela l'attention de tous les préfets sur la gravité de la situation en les invitant à prendre des mesures en vue d'améliorer le fonctionnement du service des retraites dans leurs bureaux¹.

A la suite de ces instructions, poursuit M. Chéron, « les services des retraites firent un grand effort et, pendant le premier trimestre de 1913, environ 250.000 dossiers furent transmis au ministère du Travail. Pendant la même période, les préfectures recevaient des mairies environ 126.000 dossiers. Au 1^{er} avril 1913, le nombre des dossiers en souffrance dans les préfectures se trouvait donc environ de 142.000. A la même date, le nombre des dossiers en cours d'examen au ministère du Travail était d'environ 180.000 ».

Des mairies et des préfectures ne venaient pas tous les retards apportés à la liquidation des pensions de retraites : c'est ainsi qu'en ce qui concerne l'émission des titres de pensions, le fonctionnement des Caisses d'assurances laissait beaucoup à désirer. « Il existait, dit M. Chéron, au 1^{er} avril 1912, dans les

¹ V. cette circulaire dans la *Revue pratique des Retraites*, mars 1913 p. 254-256.

Caisses, 100.000 liquidations de pensions non encore effectuées, et pour lesquelles l'allocation ou la bonification de l'Etat avait déjà été fixée par le ministère du Travail. »

Cet état de choses, naturellement, motiva des réclamations aussi nombreuses que légitimes. Nous allons en donner comme exemple le département du Rhône, où une fort intéressante discussion s'éleva à ce sujet devant le Conseil général, au cours de la première session ordinaire de 1913¹.

M. Bonnevey s'exprimait ainsi :

« Vous connaissez les dispositions de la loi du 27 février 1912, qui avait avancé de soixante-cinq à soixante ans la date à laquelle pourrait être demandée la liquidation des retraites. Le texte en vigueur indiquait que les demandes devaient recevoir une solution dans les trois mois de la date de leur dépôt.

« Au mois d'août 1912, cinq classes d'assurés étaient en mesure de demander la liquidation de leur pension de retraite. Or, il se trouve que, huit mois après cette date fixée par la loi, un nombre considérable d'assurés n'ont pas reçu leur titre de rente, dont deux trimestres sont échus, et que de tous côtés nous sommes assaillis de réclamations de plus en plus nombreuses.

« Ce sont, autant que les assurés, les maires des communes, qui protestent contre ce retard. Je ne veux pas vous citer un grand nombre de faits, mais j'ai là, cependant, une liste provenant d'une commune de mon canton où, sur quarante-quatre demandes envoyées à la préfecture, entre le mois d'août 1911 et le mois de février 1912, pas une encore n'a été liquidée.

« Les assurés s'en plaignent vivement et j'ai reçu, comme tous mes collègues, des réclamations en très grand nombre. Je citerai le cas d'un assuré ayant formé sa demande de liqui-

¹ Ouv. cité, p. 605-622.

dation en août et qui est mort en mars, avant d'avoir reçu son titre de rente, et dont la veuve n'a pu, aujourd'hui encore, toucher les arrérages échus à la mort de son mari.

« Un autre assuré m'écrit de son lit d'hôpital que s'il avait su il aurait employé ses versements à se procurer certaines satisfactions dont il s'était privé sans aucun bénéfice.

« Pour une autre demande formulée le 5 septembre dernier, on nous retourne le dossier ces jours-ci, parce qu'il manquait un timbre de 1 centime. »

Il semble donc que les retards, s'ils provenaient, en général, du trop grand nombre de demandes de liquidation, n'avaient parfois d'autres causes que de ridicules tracasseries administratives.

M. Herriot, sénateur et conseiller général du Rhône, corrobore les affirmations de M. Bonnevey en ce qui concerne la ville de Lyon dont il est maire.

Examinant ensuite dans quels services s'étaient produits les retards signalés, M. Bonnevey ne fut pas tout à fait d'accord avec M. Chéron.

« Le premier stade, disait le député du Rhône, le premier stade, c'est la mairie. Or, les mairies ont, dès le mois d'août, expédié des dossiers à l'Administration préfectorale. C'est cette Administration qui les a examinés avant de les envoyer au ministère du Travail.

« Est-ce que votre service des Retraites ouvrières est arrivé à se mettre au courant ? Je ne le crois pas, car, à l'heure actuelle, des dossiers envoyés depuis le mois d'août sont encore dans vos bureaux et n'ont pas été transmis au ministère. Les derniers dossiers expédiés ne sont-ils pas ceux que l'on transmet d'abord, en négligeant ceux qui sont au fond du tas ?

« Nous arrivons au troisième stade, qui est le ministère. D'après une enquête faite par moi-même sur place, j'ai pu

constater que les dossiers n'y séjournent pas; ce n'est donc pas de là que viennent les difficultés.

« Du ministère, les dossiers vont à la Caisse des Dépôts et Consignations. Dans cette dernière période, lorsqu'il s'agit d'établir des titres de rentes qui doivent passer par des Caisses d'assurances, il se produit un retard très considérable. J'ai en main des documents établissant que des dossiers ont séjourné plus de trois mois sans solution à la Caisse Nationale des Retraites, avant que les titres de rente aient été délivrés. »

A cette argumentation, M. le Préfet du Rhône répondit par des chiffres, les voici :

« Du 1^{er} juillet 1911 au 1^{er} août 1912, date de l'entrée en vigueur de la loi du 27 février 1912, abaissant à soixante ans l'âge de la retraite, la préfecture avait reçu des mairies 2.000 dossiers.

« Du 1^{er} août au 31 octobre 1912, elle en avait reçu 12.400!

« Au 31 décembre 1912, 14.700, et, au 10 avril 1913, c'est-à-dire à ce jour, 16.675!

« Nous devons assurer ce travail des retraites ouvrières avec un personnel très restreint. Le Conseil général ne nous fournit aucun crédit et l'Etat alloue aux préfets une somme de 0 fr. 20 par compte, à l'aide de laquelle le préfet doit faire face à tous les frais : le crédit ne permet d'employer qu'un personnel réduit qu'il est impossible d'augmenter. Or, en dehors du travail matériel, pour les demandes de liquidation de pensions, voici ce qu'ont fait mes services :

« Au 1^{er} octobre 1912, 2.298 dossiers de liquidation de pensions avaient été transmis au ministère.

« Au 31 décembre de la même année, j'en avais envoyé 6.073, alors qu'à cette date j'en avais reçu 14.500.

« Enfin, au 10 avril 1913, c'est-à-dire à ce jour, 13.835 dos-

siers de liquidation de pensions ont été transmis au ministère sur les 16.675 demandes déposées à la préfecture.

« La différence entre les 16.675 dossiers reçus au 10 avril 1913 et les 13.835 est de 2.840; je crois pouvoir affirmer que mon service a fait diligence, malgré un personnel restreint; il était impossible de faire davantage.

« Au 10 avril courant, le ministère avait liquidé 8.000 allocations, ainsi nous avons adressé aux assurés par l'intermédiaire des maires 8.000 notifications. Il restait donc 13.835 dossiers moins 8.000, soit 5.835 dossiers à liquider par le ministère. Ces chiffres vous démontreront suffisamment l'activité du personnel. »

D'où que provinssent ces retards, ils n'en étaient pas moins fort préjudiciables à l'application de la loi des Retraites. Les pensions n'étant pas liquidées dans les délais voulus, une certaine défiance se manifestait dans tout le pays et le nombre des inscriptions nouvelles devenait infime. Cela fut constaté par M. le Préfet du Rhône pour son département, et par M. le Maire de Lyon pour cette ville, au cours de la séance du Conseil général précitée.

Il fallait donc remédier à la situation par des mesures exceptionnelles. M. Chéron, alors ministre du Travail, le comprit, et, d'accord avec le ministre des Finances, prit un arrêté permettant l'émission de titres provisoires.

III. Arrêté interministériel du 8 avril 1913, concernant l'émission des titres provisoires¹. — Cet arrêté autorise, sur le vu d'un titre provisoire émis par le préfet, le paiement des arrérages d'allocations ou bonifications de l'Etat échues au profit des assurés obligatoires et, sous la réserve indiquée

¹ V. l'arrêté dans le *Journal Officiel* du 9 avril 1913, p. 3178 et suivantes, et la circulaire relative à cet arrêté, n° du 1^{er} avril, p. 2337 et suivantes.

ci-après, des assurés facultatifs énumérés au paragraphe 6 de l'article 36 de la loi sur les Retraites (c'est-à-dire les fermiers payant plus de 600 francs de fermage, les cultivateurs, les artisans et les petits patrons). Par contre, ne sont pas visés par l'arrêté :

a) Les fermiers payant moins de 600 francs de fermage et les métayers¹ pour lesquels la rente provenant de la majoration des versements vient en déduction de l'allocation, car cette opération préliminaire empêche l'émission des titres provisoires ;

b) Les assurés facultatifs qui, ayant élevé au moins trois enfants jusqu'à seize ans, sont susceptibles de recevoir une bonification complémentaire, car cette bonification ne peut être calculée qu'au moment de la liquidation définitive de leur pension par la Caisse d'assurance.

Par contre, pour ces deux catégories d'assurés, des mesures furent prises, afin de donner à l'examen de leur dossier un tour de faveur, de manière à ce qu'il soit procédé, le plus rapidement possible, à la liquidation complète et définitive de leurs pensions de retraite.

En ce qui concerne les assurés visés par l'arrêté interministériel du 8 avril 1913, il devait leur être délivré des titres provisoires leur permettant de toucher les arrérages échus des allocations et bonifications de l'Etat, ainsi que les arrérages à échoir jusqu'au 1^{er} novembre 1913 inclusivement. Si le dossier de ces assurés se trouvait au ministère du Travail au moment de la promulgation de l'arrêté, le titre provisoire était émis par le ministère. Si le dossier se trouvait à la préfecture ou s'il y parvenait avant le 1^{er} novembre 1913, le titre provisoire devait être émis par le préfet. Afin de faciliter la tâche des

¹ Art. 36, par. 7 et 8 de la loi.

préfets, le ministère du Travail désigna dans chaque préfecture un agent qui, en apposant son visa sur les documents soumis à cette occasion à la signature du préfet, était chargé du contrôle de l'émission des titres provisoires.

Les dossiers ayant fait l'objet de liquidations provisoires devaient être, par la suite, transmis au ministère du Travail chargé de les vérifier et d'en opérer la liquidation définitive. Puis ils étaient ensuite transmis aux Caisses d'assurances, qui devaient émettre, avant l'échéance du 1^{er} février 1914, les titres définitifs correspondants.

Les résultats de l'arrêté du 8 avril 1913 furent des plus satisfaisants. Du 8 avril au 1^{er} octobre 1913, dit le ministre du Travail¹, 398 696 titres provisoires ont été émis, dont 160.605 par le ministère du Travail et 238.091 par les préfectures. A cette même date, le nombre des dossiers dont l'examen n'était pas terminé atteignait à peine 15.000 et la plupart de ces dossiers concernaient des demandes récemment formées.

« Grâce aux mesures prises par l'arrêté interministériel du 8 avril 1913, les retards dont se plaignaient, à juste titre, les assurés de la loi des Retraites, ont à peu près disparu, et le travail considérable qui résultait pour les services intéressés de l'examen de plus de 500.000 demandes de liquidation pourra être rapidement achevé; les services n'ayant à faire face désormais qu'à la tâche normale qui leur incombe, les liquidations pourront s'effectuer à l'avenir régulièrement et sans retard. »

Une circulaire en date du 1^{er} octobre 1913, relative aux opérations de liquidation confiées aux services des Retraites des préfectures, signale également les excellents résultats de l'arrêté du 8 avril de la même année².

¹ *Rapport*, p. 109.

² *Journal Officiel*, 11 octobre 1913, p. 8972 et 8973.

IV. Loi du 13 juin 1913. — Les titres de rentes établis par les Caisses d'assurances comprennent, à la fois, le montant de la pension acquise par les versements effectués auxdites caisses, et l'allocation ou la bonification de l'Etat. Ces pensions sont payées trimestriellement par les soins des Caisses d'assurances. Quant à celles qui sont servies par la Caisse nationale des Retraites pour la vieillesse, elles sont payées par les comptables du Trésor. Or, la loi du 13 juin 1913 a créé un mandat-retraite, auquel est applicable un tarif postal réduit. Ainsi, une nouvelle facilité a-t-elle été donnée aux Caisses d'assurances pour le paiement des pensions dont elles sont débitrices.

Il nous reste, pour compléter ce paragraphe, à examiner plus en détail les statistiques publiées par le ministère du Travail et relatives aux liquidations effectuées, et aussi à dire quelques mots du contentieux des liquidations.

1° *Statistiques des liquidations de retraites.* — Ces statistiques, dans leur ensemble, ne vont que jusqu'au 31 décembre 1912. Elles pourraient cependant présenter un très grand intérêt, en permettant d'établir des distinctions entre les diverses catégories d'assurés bénéficiant de telle allocation ou de telle bonification accordée par l'Etat.

Mais, ici, nous sommes encore réduit à citer textuellement la circulaire de M. Chéron¹, seule source de renseignements sur la question.

« Pendant la période allant du 3 juillet 1911 au 31 décembre 1912, dit M. Chéron, le nombre des liquidations a été de 186.092 se divisant comme suit :

Liquidations de pensions d'assurés obligatoires	145.097
Liquidations de pensions d'assurés facultatifs autres que les métayers et petits fermiers	39.749

¹ P. 110 et 111.

Liquidations de pensions de petits fermiers et métayers . . . 1.246

Parmi ces retraités, 181.929 ont bénéficié d'allocations ou de bonifications complètes, soit :

144.163 assurés obligatoires ;

36.520 assurés facultatifs autres que les petits fermiers et métayers ;

1.246 petits fermiers et métayers ;

919 assurés obligatoires non bénéficiaires du régime transitoire n'ont pas obtenu d'allocation de l'Etat et 15 assurés obligatoires, qui avaient effectué des versements incomplets, n'ont reçu qu'une allocation réduite ;

3.225 assurés facultatifs n'ont pas bénéficié des avantages de la période transitoire et 4 n'ont reçu qu'une bonification réduite. Le nombre des assurés facultatifs non bénéficiaires de la période transitoire est sensiblement plus élevé que celui des assurés obligatoires pour le motif que les femmes ou veuves non salariées, inscrites en vertu du paragraphe 5 de l'article 36 de la loi, ainsi que les salariés gagnant de 3.000 à 5.000 francs, admis à l'assurance facultative, n'ont pas droit aux avantages de la période transitoire.

La bonification spéciale du dixième attribuée aux assurés ayant élevé trois enfants au moins jusqu'à l'âge de seize ans, a été accordée à 19.924 assurés, soit :

19.450 assurés obligatoires ;

458 assurés facultatifs ;

16 petits fermiers et métayers.

A ces chiffres, il faut ajouter les assurés dont la pension avait été liquidée antérieurement au 1^{er} août 1912 et qui en ont demandé la révision en vue d'obtenir la bonification du dixième. Les révisions effectuées pour ce motif sont au nombre de 6.464, se divisant comme suit :

3.877 assurés obligatoires ;

2.463 assurés facultatifs ;

124 petits fermiers et métayers.

Ce chiffre de 6.464 doit donc être ajouté au chiffre de 19.924, ce qui porte le nombre des assurés ayant demandé le bénéfice de la bonification du dixième à 26.388 sur 186.092 ayant obtenu la liquidation de leur pension.

Cette statistique ne nous suggère aucune réflexion, car elle est fatalement faussée par le grand nombre de dossiers qui, au cours de l'année 1912, sont restés en souffrance, ainsi que nous l'avons précédemment exposé. La circulaire du ministre

du Travail du 1^{er} octobre 1913 signale qu'à cette date 400.000 assurés étaient en possession de leur titre provisoire de liquidation. 400.000 ! Et à fin décembre 1912, les statistiques officielles ne signalent comme définitivement liquidées que 186.000 pensions. On ne peut donc faire état de ces statistiques incomplètes.

2° *Contentieux des liquidations.* — Nous avons seulement à signaler un arrêt du Conseil d'Etat en date du 13 juillet 1913, indiqué du reste dans le Rapport de M. Chéron¹.

Cet arrêt décide que les droits acquis aux assurés par leur inscription sur les listes ne peuvent plus être contestés après le moment où ils ont formé leur demande de liquidation de pension.

Ainsi se trouve condamnée une pratique administrative d'après laquelle les services des Retraites des préfectures se croyaient en droit d'examiner, au moment de la constitution du dossier de liquidation, si chaque assuré avait été inscrit à bon droit sur les listes ou s'il se trouvait dans les conditions requises pour bénéficier des avantages de la période transitoire. De son côté, le ministère du Travail procédait à la même vérification, quand le dossier de liquidation lui était soumis.

Par suite de l'arrêt précité, les services des Retraites des préfectures et du ministère n'ont plus à se préoccuper, au moment de la liquidation des pensions, que du décompte des versements et d'une vérification de l'état civil. Mais tout ce qui a trait à l'inscription sur ces listes n'est plus, dès ce moment, soumis à leur contrôle.

¹ P. 112.

PARAGRAPHE II

LES ALLOCATIONS AU DÉCÈS

En cas de mort prématurée de l'assuré, le législateur a voulu mettre la famille de ce dernier à l'abri du dénuement. C'est pour cela que, par une disposition de la loi des Retraites¹ qui a un caractère d'assistance, elle accorde aux membres de la famille de l'assuré obligatoire ou facultatif décédé, un secours d'urgence sous forme d'allocations mensuelles. Ce secours est accordé :

1° Aux enfants âgés de moins de 16 ans, qui reçoivent une somme de 50 francs par mois pendant 6 mois, s'ils sont au nombre de trois ou plus ; 50 francs par mois pendant 5 mois, s'ils sont au nombre de deux ; et 50 francs par mois pendant 4 mois, s'il n'y en a qu'un seul ;

2° A la veuve sans enfants de moins de 16 ans, qui reçoit 50 francs par mois pendant 3 mois.

Ces allocations sont accordées sous deux conditions :

Première condition. — Il faut que l'assuré soit décédé, étant encore astreint aux obligations de la loi et sans être pourvu d'une pension de retraite. C'est dire que l'allocation n'est due que si le décédé n'a pas encore atteint l'âge de 65 ans et se trouve en possession d'une carte annuelle non périmée au jour du décès. Toutefois, d'après une circulaire du ministre du Travail en date du 1^{er} juillet 1911², le bénéfice de l'allocation reste acquis aux ayants droit d'un assuré qui, après avoir déposé sa carte annuelle à l'appui d'une demande de liquidation, meurt avant la date à laquelle commencent à être exigibles les arrérages de la pension.

¹ Art. 6.

² V. *Recueil de Documents sur les Retraites*, p. 192 et suivantes.

Deuxième condition. — Une distinction s'impose à propos de cette seconde condition entre les assurés obligatoires et les assurés facultatifs.

a) *Assurés obligatoires.* — Les allocations en cas de décès ne sont acquises aux ayants droit d'un assuré obligatoire que si ce dernier a effectué au moins les trois cinquièmes des versements qu'il devait effectuer depuis qu'il était assujetti à la loi. Cette restriction a été introduite dans l'article 6 en vue d'éviter le paiement par l'Etat d'allocations disproportionnées avec les versements réels des salariés décédés, et de limiter les charges budgétaires excessives qui auraient pu en résulter. Par conséquent, si l'assuré est, au moment de son décès, en possession d'une carte d'assurance obligatoire, le montant total de ses versements devra être au moins égal au nombre des cartes d'assurance obligatoire figurant au relevé récapitulatif tenu à son nom à la préfecture, multiplié par les trois cinquièmes des versements réglementaires, c'est-à-dire par 5 fr. 40 s'il s'agit d'un homme adulte, par 3 fr. 60 s'il s'agit d'une femme, et par 2 fr. 70 s'il s'agit d'un mineur de moins de dix-huit ans.

b) *Assurés facultatifs.* — Dans le statut de la retraite facultative, les allocations en cas de décès ne sont acquises aux ayants droit de l'assuré qu'à la condition que ce dernier ait versé, soit depuis la mise en vigueur de la loi, soit depuis l'âge de dix-huit ans, au moins 9 francs par an.

En ce qui concerne les assurés facultatifs, la loi est donc très exigeante sur les conditions requises pour avoir droit à l'allocation en cas de décès, car, en pratique, un très petit nombre d'assurés facultatifs versent depuis la mise en vigueur de la loi, ou depuis l'âge de dix-huit ans. Une réforme a donc été proposée: le projet de loi du 24 juin 1912 décide que la veuve et les enfants des assurés facultatifs bénéficieront de

l'allocation au décès, lorsque l'inscription aura eu lieu avant l'âge de trente ans ou lorsqu'elle remontera à cinq ans avant le décès. Ce projet de loi, qui modifie l'article 36, paragraphe 11 de la loi du 5 avril 1910, a été adopté par la Chambre des Députés sur rapport de M. Albert Métin, le 29 juillet 1913¹.

Pour suivre le même plan que celui précédemment suivi à propos des règles générales et des statistiques concernant la liquidation des pensions, il nous reste à parler des statistiques officielles relatives aux allocations au décès, et du contentieux de ces allocations.

I. Statistiques relatives aux allocations au décès. —

Ces statistiques, comme celles précédemment examinées, ne portent que sur la période allant du 3 juillet 1911 au 31 décembre 1912.

Les tableaux publiés par le ministère du Travail, indiquant par département les causes de variations du nombre des assurés du 1^{er} juillet 1912 au 31 décembre de la même année, nous apprennent que 37.254 assurés obligatoires et 4.470 assurés facultatifs, soit en tout 41.724 assurés, ont été rayés des listes pendant cette période. Mais les données de ces tableaux se rapportent aussi bien aux assurés inscrits sur les listes, mais qui n'ont pas retiré leur carte et qui par conséquent n'ont pas droit à l'allocation au décès, qu'aux assurés qui se sont conformés à la loi. On ne peut donc établir un rapport entre les chiffres que nous fournissent ces tableaux et ceux des assurés décédés dont les ayants droit ont bénéficié de l'allocation dont il s'agit.

Mais, par contre, tous les assurés qui ont un compte ouvert dans une Caisse d'assurance pouvant être présumés faire leurs

¹ *Revue pratique des Retraites*, août-septembre 1913, p. 489-490.

versements régulièrement, nous pouvons tenir compte des statistiques publiées par ces caisses. Or, ces statistiques mentionnent que, du 3 juillet 1911 au 31 décembre 1912, le nombre des assurés décédés ayant un compte ouvert chez elles a été de 23.426. Parmi ces assurés décédés, il en est évidemment dont le décès n'a donné lieu au paiement d'aucune allocation, et cela pour deux raisons : la première est qu'ils peuvent être morts sans laisser de veuve ni d'enfants, la seconde est qu'ils ont pu ne pas se trouver, en ce qui touche la date de leur inscription ou les versements effectués, dans les conditions spéciales exigées pour le paiement de ces allocations.

Le nombre des assurés décédés ayant un compte ouvert dans une Caisse d'assurance est donc forcément supérieur et de beaucoup à celui des allocations au décès payées par l'Etat. En effet, d'après les statistiques du ministère du Travail ¹, le décès de 16.967 assurés seulement (16.247 hommes et 720 femmes), dont 15.192 assurés obligatoires et 1.775 assurés facultatifs, a donné lieu à la liquidation de ces allocations spéciales. Mais il faut remarquer que ces 16.967 assurés décédés ont donné lieu non pas à la liquidation d'un nombre correspondant d'allocations, comme on pourrait le présumer, mais à un nombre quelque peu supérieur, soit 16.987. Pour expliquer cette différence qui peut surprendre, il est bon de remarquer que le décès d'un assuré peut donner ouverture à deux allocations. C'est ce qui se produit dans le cas où l'assuré laisse une veuve sans enfants, mais en concours avec des enfants d'un premier lit, ou en concours avec une femme divorcée aux torts exclusifs du mari. La loi spécifie, en effet, que la femme divorcée et non remariée aura, en ce cas, droit à l'allo-

¹ *Rapport Chéron*, p. 168 et suivantes, annexe n° 18.

cation au décès¹. Par contre, en cas de concours d'enfants de différents lits, il n'est procédé à la liquidation que d'une seule allocation pour tous les ayants droit.

D'après ce même Rapport², les 16.987 allocations liquidées se répartissent ainsi :

8.005 allocations de 50 francs par mois, pendant 3 mois, au profit de veuves (8.000) ou femmes divorcées (5) ;

3.992 allocations de 50 francs, pendant 4 mois, au profit d'un enfant ;

2.392 allocations au décès de 50 francs par mois, pendant 5 mois, au profit de 2 enfants ;

2.598 allocations au décès de 50 francs par mois, pendant 6 mois, au profit de 3 enfants ou plus.

D'une façon générale, la même allocation a plusieurs bénéficiaires, si l'on se trouve en présence de deux, trois, quatre enfants ou plus. Or, le nombre total des enfants bénéficiaires d'allocations au décès a été de 18.453, se répartissant comme suit :

3.992 appartenant à des familles n'ayant qu'un enfant mineur de 16 ans au moment du décès de l'assuré ;

4.784 appartenant à des familles ayant 2 mineurs de 16 ans au moment du décès de l'assuré ;

9 677 appartenant à 2.598 familles comprenant, au moment du décès de l'assuré, au moins 3 mineurs de 16 ans.

En ajoutant aux 18.453 enfants bénéficiaires d'allocations au décès les 8.005 veuves ou femmes divorcées ayant bénéficié d'allocations au décès, on trouve que le nombre de bénéficiaires d'allocations au décès, pendant la période envisagée, est de 26.458.

Enfin, le montant total des allocations liquidées du 3 juillet 1911 au 31 décembre 1912 s'élève à la somme de 3.376.550 fr. savoir :

¹ Art. 6, par. 4.

² P. 115.

8.005	allocations de 150 francs, soit	1.200.750
3 992	— 200 —	798.400
2.392	— 250 —	598.000
2 598	— 300 —	779.400

Le Rapport du ministre du Travail fournit d'autres renseignements statistiques, mais qui paraissent être d'un moindre intérêt. Cependant, nous retiendrons les suivants :

Les 15.192 assurés obligatoires, dont le décès a donné lieu à une allocation au profit de leurs ayants droit, appartenaient aux catégories professionnelles ci-après :

I. — Agriculture, forêts et pêche	3.208
II. — Industries extractives	200
III. — Industries de l'alimentation	415
IV. — Produits chimiques	154
V. — Industrie du papier	286
VI. — Cuirs et peaux	393
VII. — Industries textiles	931
VIII. — Industrie du vêtement, travail des étoffes, nettoyage . .	395
IX. — Industrie du bois	1.052
X. — Travail des métaux	1.653
XI. — Travail des pierres et terres au feu, taille et polissage .	291
XII. — Industrie du bâtiment	1.123
XIII. — Transport et manutention, industries mal déterminées .	3.983
XIV. — Soins personnels	344
XV. — Salariés des professions libérales	120
XVI. — Salariés de l'Etat, des départements, des communes et des établissements publics	644

D'autre part :

Les 1.775 assurés facultatifs décédés avaient été admis au bénéfice de l'assurance facultative aux titres suivants :

- 52 en qualité de fermiers ;
- 66 en qualité de métayers ;
- 956 en qualité de cultivateurs ;
- 40 en qualité d'artisans ;
- 517 en qualité de petits patrons ;

3 en qualité de membres de la famille de métayer, fermier, cultivateur, artisan ou petit patron ;

74 en qualité de femmes ou veuves d'assuré obligatoire ou facultatif ;

67 en qualité de salariés touchant un salaire variant de 3.000 à 5.000 francs.

II. Contentieux des allocations au décès. — Le droit à l'allocation au décès prend en principe naissance au jour du décès de l'assuré : c'est donc à ce jour qu'il convient de se reporter pour le calcul du montant de l'allocation.

Trois cas peuvent se présenter donnant lieu à une difficulté d'interprétation :

Premier cas. — Un des enfants du décédé atteint l'âge de seize ans pendant la période du paiement de l'allocation. Doit-on réduire l'allocation ? L'Administration a décidé que l'allocation serait maintenue à son taux primitif, les droits étant acquis au jour du décès de l'assuré.

Deuxième cas. — Le décédé a un enfant posthume. Si on appliquait le principe dans toute sa rigueur, l'allocation ne devrait pas être augmentée par suite de la présence de cet enfant. L'Administration a cependant admis par bienveillance, qu'il y aurait lieu de procéder, en ce cas, à la revision de l'allocation.

Troisième cas. Les enfants bénéficiaires de l'allocation meurent avant d'avoir touché toutes les mensualités. En ce cas, il n'y a plus lieu au paiement de la partie de l'allocation non encore versée. La veuve elle-même ne saurait avoir droit au reliquat, car ce droit n'est basé que sur la présence des enfants, et ces enfants ont disparu. Cependant il est bon de noter que, sur ce point, le projet de loi déjà signalé et adopté par la Chambre des députés contient une disposition destinée à remédier à l'insuffisance du texte actuel, et prévoit que la veuve sera substituée à ses enfants, dans le bénéfice de l'allocation.

cation au décès, dans le cas où ceux-ci décéderaient avant que toutes les mensualités aient été touchées, de façon que sa situation soit au moins aussi bonne qu'elle eût été en cas de décès de son mari sans postérité.

Enfin il résulte du texte même de la loi que les versements ouvrant un droit à l'allocation au décès doivent avoir été effectués par l'assuré lui-même. L'Administration a dû, à ce sujet, prendre des mesures pour éviter les fraudes qui se produisaient. C'est ainsi notamment que des héritiers ayant droit au paiement d'une allocation au décès apposaient des timbres sur la carte de l'assuré, postérieurement à la mort de ce dernier. Il y avait là une fraude, et l'Administration se trouvait en droit de poursuivre.

PARAGRAPHE III

LIQUIDATIONS ANTICIPÉES DE PENSIONS POUR CAUSE D'INVALIDITÉ

D'après les articles 5 et 9 de la loi du 5 avril 1910, les assurés devenus invalides avant l'âge normal de la retraite, ont droit à la liquidation anticipée de leur pension. Mais pour avoir droit à cette liquidation anticipée, il leur faut se trouver en dehors du champ d'application de la loi du 9 avril 1898 sur les accidents du travail. Sous cette seule condition, les assurés obligatoires ont, en vertu de l'article 5 de la loi de 1910, la faculté de demander la liquidation proportionnelle de leur retraite, à partir de cinquante-cinq ans, en cas d'usure prématurée de leurs forces physiques — usure qui peut n'être que partielle et dont ils sont seuls juges puisqu'elle ne donne lieu à aucune justification médicale. L'article 9 va encore plus loin : il vise le cas d'invalidité totale régulièrement constatée et s'étend aux assurés facultatifs comme aux assurés obligatoires,

à la condition seulement, pour les premiers, d'avoir, depuis la mise en vigueur de la loi ou depuis l'âge de dix-huit ans, versé chaque année, à l'une des Caisses d'assurances autorisées par la loi, la contribution minimum de 9 francs. Les uns et les autres ont droit, quel que soit leur âge, à la liquidation anticipée de leur retraite en proportion des versements faits à leur compte, s'ils viennent à être atteints de blessures graves ou d'infirmités prématurées entraînant une incapacité absolue et permanente de travail, pourvu que la cause déterminante de cette incapacité de travail ne soit pas due à une faute intentionnelle de leur part.

Cette pension peut être augmentée d'une bonification de l'Etat dont le taux est fixé par l'article 152 du règlement d'administration publique du 25 mars 1911. Pour que cette bonification soit allouée, il faut en principe que la retraite liquidée n'atteigne pas 300 francs. Sous cette réserve, la bonification atteint les sommes ci-après : 20 francs, si l'assuré a effectué pendant une année entière les versements au moins égaux à ceux fixés par l'article 2 de la loi des Retraites (9 francs, 6 francs ou 4 fr. 50) ; 30 francs, si ces versements ont été effectués pendant 3 années ; 35, 40, 45 francs et ainsi de suite, par augmentations successives de 5 francs correspondant à chaque période supplémentaire de deux années pendant lesquelles auront été effectués ces mêmes versements. Enfin, la bonification est limitée au maximum de 100 francs de rente, qui est, on s'en souvient, le chiffre même de l'allocation viagère maximum accordée par l'Etat aux assurés obligatoires.

Mais l'article 9 de la loi du 5 avril 1910 contenait, en ce qui concerne la détermination des taux des bonifications de l'Etat en cette matière, une restriction qui rendait l'application de cet article à peu près impossible un an après la mise en vigueur de la loi. En effet, aux termes du paragraphe 3 de cet article,

la bonification de l'Etat ne pouvait porter la retraite à un chiffre supérieur au triple de la liquidation ; or, les assurés qui étaient en droit de demander la liquidation anticipée de leur pension pour cause d'invalidité au 3 juillet 1912 ne pouvaient recevoir que des rentes viagères extrêmement minimales, puisqu'ils n'avaient versé eux-mêmes qu'une seule cotisation annuelle. Il en résultait que la bonification ne pouvant élever le chiffre de la retraite au delà du triple de la liquidation, la bonification était elle-même insignifiante.

Pour remédier à cette situation, le Gouvernement déposa un projet de loi tendant à supprimer, dans l'article 9 de la loi des Retraites, la disposition réduisant le chiffre de la bonification, lorsque cette bonification porte la pension totale à une somme supérieure au triple de la rente provenant des versements de l'assuré.

Cette proposition, votée par la Chambre des députés dès le 11 juillet 1912, est devenue la loi du 27 décembre 1912.

Ajoutons que les statistiques du ministère du Travail ne fournissent aucune indication en ce qui concerne les liquidations anticipées de pensions pour cause d'invalidité.

CHAPITRE VI

ROLE DES MAIRIES ET DES PRÉFECTURES

Les mairies et les préfectures jouent un grand rôle dans le fonctionnement de la loi des Retraites.

C'est, en effet, dans les mairies que sont dressées les listes d'assurés obligatoires et facultatifs. D'autre part, ce sont les services municipaux des Retraites qui doivent effectuer l'échange des cartes annuelles ; recevoir les demandes de liquidation de retraites et d'allocations au décès ; établir les extraits de naissance et les certificats de vie nécessaires aux assurés pour obtenir la liquidation de leur pension et toucher les arrérages de leur retraite ; tenir enfin le répertoire de tous les assurés obligatoires et facultatifs.

De leur côté, les préfectures arrêtent les listes d'assurés, préparent les cartes à délivrer à ces derniers, transmettent aux Caisses d'assurances les cartes échangées, liquident les allocations au décès et transmettent au ministère du Travail des propositions de liquidation de pensions.

Il est donc nécessaire, indispensable même, que des rapports réguliers soient établis entre les mairies et les préfectures. Une circulaire ministérielle du 8 novembre 1911 a donné des instructions précises en vue de régulariser les transmissions des cartes et des dossiers entre le service municipal et le service départemental des Retraites¹.

¹ *Recueil de documents sur les Retraites*, p. 269 et suivantes.

A l'aide d'un bordereau spécial, les mairies mettent le préfet, au moins une fois par mois, au courant de toutes les opérations effectuées par elles relativement à l'application de la loi des Retraites : demandes d'inscription sur les listes, propositions de radiation par suite de décès, de changement de profession ou de changement de résidence, liste des cartes qui n'ont pu être remises aux assurés et qui restent en souffrance à la mairie, enfin demandes d'allocations ou de liquidation de pensions.

Nous allons étudier plus en détail l'exécution de ces nouveaux services imposés aux mairies et préfectures.

J. — LES MAIRIES

Nous avons énuméré en quelques mots, au début de ce chapitre, les diverses attributions des mairies au point de vue qui nous occupe. Nous reprendrons une à une ces diverses attributions et nous consacrerons à chacune d'elles un paragraphe spécial. D'où les cinq paragraphes suivants :

1° Les Commissions locales et l'établissement des listes d'assurés ;

2° Tenue des diverses listes ;

3° Echange des cartes annuelles ;

4° Préparation des dossiers de liquidation.

Nous ajouterons un cinquième paragraphe qui sera relatif aux subventions que reçoivent les mairies pour l'exécution de tous ces travaux.

PARAGRAPHE PREMIER

LES COMMISSIONS LOCALES ET L'ÉTABLISSEMENT
DES LISTES D'ASSURÉS

Nous distinguerons tout d'abord les assurés obligatoires et les assurés facultatifs. Cette distinction s'impose, car seuls les premiers peuvent et doivent même être inscrits d'office.

1^o *Assurés obligatoires*¹. — Au moment de la mise en vigueur de la loi, fut établie une première liste d'assurés obligatoires. Cette liste est révisée chaque année par les soins d'une Commission composée du maire et de deux membres que le Conseil municipal choisit, l'un parmi les employeurs, l'autre parmi les salariés. La collaboration d'un délégué patron et d'un délégué ouvrier a, en effet, paru être la meilleure garantie pour que la Commission soit à même de reconnaître — et de désigner impartialement — les personnes assujetties à la prévoyance obligatoire et devant bénéficier des très nombreux avantages qui lui sont accordés. Deux suppléants sont désignés dans les mêmes conditions, c'est-à-dire l'un parmi les patrons, l'autre parmi les salariés, pour remplacer, le cas échéant, le membre titulaire de la même catégorie. A défaut de désignation par le Conseil municipal des deux membres titulaires et des deux suppléants, la désignation est faite par le préfet.

Le préfet peut diviser en plusieurs sections, pour l'établissement des listes, les communes où il juge cette mesure nécessaire. Dans les communes ainsi sectionnées, le Conseil municipal désigne autant de Commissions qu'il a été créé de sections, à raison de deux membres titulaires et de deux membres

¹ Loi, art. 27. V. aussi circulaire du 29 mars 1911, *Recueil de documents sur les Retraites*, p. 163 et suivantes.

suppléants par Commission. Il va sans dire que ces Commissions ayant été établies pour permettre à l'Administration préfectorale d'être éclairée sur la véritable qualité des personnes à inscrire sur les listes d'assurés, il convient de choisir, pour faire partie de ces Commissions, des employeurs et des salariés demeurant dans la section et susceptibles d'en bien connaître les habitants.

Dans les communes non sectionnées, la présidence de la Commission revient de droit au maire. Dans les communes divisées en plusieurs sections, chacune des Commissions est présidée par un adjoint ou, à défaut, par un conseiller municipal désigné par le maire.

Toutes les Commissions siègent à la mairie, à moins que d'autres locaux ne soient désignés comme sièges de certaines d'entre elles par l'arrêté préfectoral instituant le sectionnement.

Ceci dit, comment est-il procédé à la revision des listes?

Chaque année, dans la première quinzaine d'avril, la Commission compétente revise la liste des assurés obligatoires. Elle n'a pas à se prononcer définitivement sur les droits des intéressés. Elle se borne à donner son avis au sujet de toutes les demandes d'inscription. C'est au préfet, en effet, qu'il appartient, en s'aidant des indications fournies par la Commission, et sauf le recours ouvert aux parties devant le juge de paix, de statuer sur les inscriptions.

Une fois révisée, la liste est mise à la disposition du public.

Dans ce but, elle est déposée du 16 au 30 avril au secrétariat de la section. Les intéressés qui, par suite d'une omission, ne s'y trouvent pas portés, doivent d'urgence réclamer leur inscription à la mairie ou à la section.

Chaque intéressé doit être inscrit dans la commune de sa résidence, c'est-à-dire dans la commune où il séjourne habituellement, ce qui se réduit à une question de fait.

Les salariés ne résidant pas effectivement dans la commune et qui y sont venus pour quelques jours doivent naturellement être exclus de la liste de la commune où ils ne font qu'un séjour occasionnel et être portés sur celle de la commune où ils ont leur résidence habituelle.

Enfin, les étrangers qui passent chaque jour la frontière pour venir travailler en France ne pouvant être inscrits à leur résidence qui est en territoire étranger, sont inscrits sur la liste de la commune où est situé l'établissement dans lequel ils travaillent.

Dès cette même date du 16 avril, chacun des assurés inscrits nouvellement, reçoit par les soins de la mairie ou, le cas échéant, par les soins du bureau de la section, un bulletin qu'il est tenu de remplir, signer et retourner à l'envoyeur dans le délai de huitaine. Tous les bulletins doivent être rentrés à la mairie le 30 avril.

Dans le cas où l'assuré ne sait pas écrire, il dicte son bulletin à la mairie ou au bureau de la section en présence de deux témoins.

Le bulletin ainsi établi est destiné à être transmis par l'intermédiaire de la préfecture à la Caisse d'assurance de l'intéressé pour permettre l'ouverture de son compte individuel.

Sur le bulletin doivent être inscrits les nom, prénoms, nationalité, adresse, date et lieu de naissance de l'intéressé, et, dans le cas où celui-ci vient à changer de résidence comme dans celui où il figurait antérieurement sur la liste d'une autre commune, l'indication précise de cette résidence antérieure.

L'intéressé mentionne également la Caisse d'assurance dont il fait choix. S'il ne sait ou ne veut pas faire de choix ou si, la caisse choisie par lui n'étant pas régulièrement autorisée, il se refuse à donner une autre indication, son compte sera ouvert d'office à la Caisse nationale des Retraites.

Lorsqu'un salarié n'a pas rempli son bulletin par négligence ou pour toute autre cause, si la Commission estime qu'il doit être inscrit sur la liste, elle établit d'office un bulletin spécial, conforme à un modèle réglementaire. Elle y fait connaître les circonstances qui paraissent motiver l'absence d'un bulletin régulièrement rempli par l'assuré et fournit, en ayant soin d'en indiquer la source, les renseignements qu'elle a pu recueillir sur l'état civil, l'adresse et la profession de cet assuré.

La liste, déposée à la mairie du 16 au 30 avril, est rectifiée d'après les observations recueillies pendant cette période. Elle est ensuite transmise au préfet avant le 8 mai. Avec elle, sont également envoyés à la préfecture les bulletins remplis par les assurés.

Si un assuré a contesté son inscription sur la liste et si la Commission propose de l'y maintenir tout de même, une feuille spéciale, annexée au bulletin individuel de renseignements, mentionnera la protestation de l'intéressé et l'avis motivé de la Commission.

De même si des personnes ont demandé leur inscription sur la liste des assurés obligatoires et si cette demande est contestée, un état nominatif de ces personnes doit être établi sur une feuille spéciale. Mention y est faite des arguments présentés par les intéressés en faveur de leur demande et de l'avis de la Commission. Ce document est transmis à la préfecture en même temps que la liste des assurés.

2° *Assurés facultatifs*¹. — Les personnes qui désirent bénéficier de l'assurance facultative doivent en faire la demande et prouver qu'elles réunissent les conditions exigées. La liste des assurés facultatifs est tenue constamment ouverte, pour chaque commune ou pour chaque section, à la mairie ou à la section et à la préfecture.

¹ V. art. 36 de la loi et circulaire déjà citée du 29 mars 1911.

Les travailleurs désirant être inscrits remplissent un bulletin de renseignements analogue à ceux qui sont employés par les assurés obligatoires.

A ce bulletin est joint un certificat du maire attestant que le demandeur se trouve dans les conditions requises. Ce certificat est délivré au vu d'un extrait du rôle des contributions directes ou sur attestation de deux témoins inscrits au rôle de la contribution foncière pour les cultivateurs, — au vu du bail ou d'un certificat du propriétaire pour les fermiers ou métayers, — au vu d'un extrait du rôle des contributions directes ou d'une pièce ou attestation témoignant de leur qualité pour les artisans ou les petits patrons, — au vu d'un certificat de l'employeur pour les salariés gagnant de 3.000 à 5.000 francs par an, — au vu d'un bulletin de décès du mari pour les veuves, — au vu d'une pièce attestant que le mari est inscrit sur l'une des listes d'assurés pour les femmes d'assurés.

Enfin, les cultivateurs, artisans, petits patrons, métayers, et les fermiers dont le fermage ne dépasse pas 600 francs, qui étaient âgés de plus de quarante ans au 3 juillet 1911 et qui désiraient bénéficier du régime transitoire, devaient joindre à leur demande les pièces mentionnées ci-dessus et concernant les trois dernières années. Sur la présentation de ces pièces, le maire établissait, s'il y avait lieu, le certificat attestant que le demandeur appartenait, depuis le 3 juillet 1908, à la catégorie des assurés facultatifs.

Ajoutons que la Commission municipale chargée de la revision de la liste des assurés obligatoires est également appelée à donner son avis sur toute demande d'inscription d'un assuré facultatif.

L'assuré ayant formé sa demande dans la forme prescrite, le maire la transmet dans la quinzaine au préfet, en y joignant les pièces annexes et l'avis de la Commission municipale. Dans

la quinzaine qui suit la transmission du dossier, le préfet, après vérification, statue. Si la demande n'est pas admise, l'intéressé en est aussitôt avisé et il a le droit de se pourvoir contre cette décision dans les mêmes formes que les assurés obligatoires.

Il convient maintenant de dire quelques mots de la manière dont ont fonctionné jusqu'à ce jour les Commissions locales, et de voir si la revision des listes a été régulièrement opérée.

1° *Fonctionnement des Commissions locales.* — Bien que constituées à peu près partout sans difficultés, ces Commissions n'ont pas fonctionné régulièrement et, soumises aux influences locales, elles ont parfois fait preuve de partialité¹. Il est à signaler également que, dans un département, 80 Commissions locales ont dû être nommées d'office par le préfet ; mais c'est là, d'après les documents fournis par le ministère du Travail, une situation tout à fait exceptionnelle.

Les préfets ont eu assez souvent recours à ces organismes dans certains cas litigieux, notamment quand une contestation s'élevait entre le maire et un travailleur au sujet de l'admission de ce dernier à l'assurance, ou encore lorsqu'il y avait incertitude sur le point de savoir si l'intéressé devait être inscrit sur la liste des assurés obligatoires ou sur celle des assurés facultatifs, ou enfin lorsqu'il survenait une difficulté relative à l'admission au bénéfice de la période transitoire. A ce point de vue, les Commissions locales ont rendu des services que nombre de préfets se sont fait un devoir de reconnaître et de signaler².

Quant au sectionnement des communes, autorisé par l'article 1^{er}, paragraphe 4 du décret du 25 mars 1911, on a reconnu qu'il créait trop de complications et ne présentait

¹ *Rapport Chéron*, p. 51.

² *Id.*, p. 52.

aucun avantage. « Actuellement, disait M. Chéron en octobre 1913, tous les préfets paraissent avoir renoncé au sectionnement. »

2° *Revision des listes.* — Les Commissions locales n'ayant pas, en général, fonctionné très régulièrement, la revision des listes a été fréquemment négligée.

Nous avons signalé précédemment un arrêt du Conseil d'Etat, décidant qu'on ne saurait contester, au moment de la liquidation d'une pension, les droits qui ont été conférés à un assuré par une inscription sur les listes. Le contrôle des inscriptions ne pouvant se faire lors de la liquidation, ne peut être opéré que par la revision des listes. Il est donc indispensable qu'à l'avenir les Commissions locales soient astreintes à procéder à cette revision d'une manière très attentive et même très minutieuse.

En outre, dans les communes où les opérations de revision ont été soigneusement effectuées, une difficulté assez sérieuse s'est présentée. Il arrive, en effet, qu'un assuré transportant sa résidence dans une commune demande son inscription sans faire connaître qu'il est déjà inscrit dans une autre commune. D'où l'ouverture de deux comptes au nom d'un même assuré, et comme ils peuvent être ouverts dans différentes caisses, la difficulté est grande pour découvrir ces doubles comptes.

Il est donc indispensable que les assurés qui changent de résidence, fassent la déclaration nécessaire. Afin d'éviter les erreurs, une réforme a été proposée : utiliser pour les changements de résidence des bulletins d'une couleur spéciale. Cette réforme, susceptible de donner de bons résultats, est présentement étudiée par le ministère du Travail.

PARAGRAPHE II

TENUE DES DIVERSES LISTES D'ASSURÉS

Il ne suffit pas d'établir des listes, il faut les tenir à jour. L'individu inscrit sur une liste d'assurés, et qui par la suite vient à entrer dans une catégorie sociale autre que celles qui bénéficient du droit à l'inscription, doit en être rayé.

C'est ainsi que les maires ont le devoir de faire radier les assurés qui changent de résidence, ceux qui décèdent ou ceux qui — ceci est spécial aux assurés facultatifs — cessent de vouloir bénéficier de la loi de 1910. Enfin doivent être également rayés, ceux dont la pension a été liquidée.

En ce qui concerne les dispositions par suite de départ, décès ou cessation de l'assurance, les Commissions municipales doivent faire connaître à la préfecture, par l'intermédiaire du maire, les éléments qui seraient de nature à amener la radiation de tel ou tel assuré de la liste sur laquelle il est inscrit. Après examen, le préfet statue.

Quant aux modifications à apporter aux listes par suite des liquidations de pensions de retraites, elles sont prévues par les articles 165 et 166 du décret du 25 mars 1911.

Aux termes de ces dispositions, il est tenu, dans chaque commune, une liste annuelle des personnes qui y résident et qui sont en possession de pensions de retraite liquidées en vertu de la loi de 1910, ou en instance pour obtenir la liquidation de leur pension.

La liste des assurés en instance de liquidation forme la liste provisoire des retraités, laquelle est soumise à l'examen de la Commission municipale. Le maire transmet ensuite la liste au préfet, afin qu'il soit procédé à la liquidation selon la procédure déjà exposée.

L'article 165 du décret du 25 mars 1911 prévoit encore la confection, par les soins du maire, d'un état spécial, annexé à la liste dont il est ci-dessus question, des assurés ou des retraités dont le décès aura été déclaré à la mairie depuis la publication des listes de l'année précédente.

A cet effet, le maire collationne chaque mois, d'une part les registres de l'état civil, et d'autre part la liste des assurés et celle des retraités résidant dans sa commune. Il établit ainsi un état des assurés décédés, ou retraités; il y mentionne s'il s'agit d'un assuré, le numéro de sa carte annuelle, et s'il s'agit d'un retraité, le numéro d'inscription de la retraite tel qu'il figure sur les registres du ministère du Travail; il y indique enfin le nom de la Caisse d'assurance désignée sur la carte annuelle du décédé, la date du décès et la Caisse chargée du paiement de la retraite.

Les états des assurés décédés, ainsi établis, sont transmis par le maire à la préfecture, soit mensuellement, soit trimestriellement, suivant l'importance de la population de la commune.

Au reçu de ces états, le préfet procède à leur dépouillement pour les diverses communes de son département, en groupant les décès par Caisse d'assurance. Il notifie ensuite à chaque Caisse intéressée, conformément aux prescriptions de l'article 166 du décret du 25 mars 1911, les décès survenus parmi ses affiliés.

La constatation officielle du décès d'un assuré permet ainsi d'opérer la radiation de son nom sur les listes annuelles d'assurés; elle permet en, outre, à la Caisse intéressée, de procéder à la clôture du compte du décédé.

Ces quelques explications permettent de se rendre compte de la manière dont les maires doivent tenir à jour la liste des assurés obligatoires et celle des assurés facultatifs.

La circulaire ministérielle du 29 mars 1911 conseillait aux maires, pour faciliter leur tâche, d'établir une fiche pour chaque assuré. Ces fiches devaient être ensuite groupées dans un répertoire mobile. De cette façon, quand un assuré change de résidence, demande la liquidation de sa pension ou décède, sa fiche serait retirée du répertoire général des assurés en activité et classée dans le répertoire des retraités ou dans celui des décédés. Une circulaire du 8 novembre 1911 donne à ce sujet des explications détaillées¹. Depuis mars 1912, le système de ces répertoires mobiles, dont les fiches en blanc sont gratuitement envoyées aux mairies par le ministère du Travail, a été adopté par la presque unanimité des communes².

PARAGRAPHE III

ÉCHANGE DES CARTES ANNUELLES

Les cartes annuelles doivent être remises aux assurés eux-mêmes par les soins de la mairie, et cette distribution doit avoir lieu, en principe, dans les trois jours qui précèdent ou qui suivent le jour anniversaire de l'assuré³.

Ces deux points ont soulevé quelques difficultés d'ordre pratique, et partant, demandent quelques explications.

1° *La carte doit être remise à l'assuré lui-même.* — Cette distribution à domicile n'est possible que dans les communes de faible importance où le garde champêtre peut y procéder, ou bien dans les villes quand ce service peut être confié aux agents de police. Mais dans les petits villages qui n'ont pas de garde champêtre, ou encore dans les grandes villes quand le nombre des assurés est considérable, un tel procédé semble

¹ *Recueil de documents sur les Retraites*, p. 261 et suivantes.

² *Id.*, p. 283 et suivantes.

³ *Id.*, p. 181 et décret du 25 mars 1911, titre III.

peu pratique. C'est ainsi qu'à Paris et à Lyon, les mairies ont dû se contenter d'adresser par la poste, des lettres invitant les assurés à venir retirer leurs cartes à la mairie. Bien que le ministère du Travail ne se soit pas opposé à cette procédure, elle ne peut cependant avoir que le caractère d'une tolérance, et toutes les fois qu'un assuré ne retire pas sa carte à la mairie, on doit la lui faire porter à domicile.

D'ailleurs l'envoi de ces lettres d'avis est fort onéreux pour les communes, l'Administration des Postes n'ayant accordé aucun tarif réduit. Le projet de loi dont il a été plusieurs fois question au cours de cet ouvrage, voté par la Chambre le 29 juillet 1913, prévoit enfin pour ces correspondances l'adoption d'un tarif postal réduit.

Pour parer aux difficultés que soulevait la règle qui veut que les cartes soient en principe distribuées à domicile, on a essayé d'en charger directement l'Administration des Postes, en vertu de l'article 27 du décret du 25 mars 1911, d'après lequel : « Les fonctions dévolues au maire, en ce qui concerne la délivrance ou l'échange des cartes d'identité ou des cartes annuelles, peuvent être confiées, sur la proposition du préfet et après avis du maire, à des fonctionnaires désignés à cet effet par des décisions concertées entre le ministre du Travail et les ministres de qui relèvent ces fonctionnaires ». Une Commission interministérielle a étudié la question de savoir si le service des Postes ne pourrait pas participer à la distribution des cartes. Il a fallu renoncer à ce projet, faute de fonds. Présentement, ce sont les communes qui font les frais de ce service, l'Etat ne voulant pas les prendre à sa charge.

La question est donc loin d'être réglée. En attendant, le nombre des cartes qui restent en souffrance dans les mairies est assez considérable : environ 30 pour 100. Le ministère du Travail s'est borné, en la circonstance, à envoyer aux préfets

des instructions leur recommandant de tenir la main à ce que les mairies leur fassent part des raisons pour lesquelles les cartes en souffrance n'ont pu être remises aux mains des intéressés. Ce ne sont pas évidemment de pareilles circulaires qui apporteront la solution définitive de la question.

2° *L'échange doit avoir lieu dans les trois jours qui précèdent ou qui suivent l'anniversaire de l'assuré.* — Ce délai a paru en général trop court. En outre, il oblige les mairies à répondre constamment à des demandes d'échange.

Une modification paraît donc nécessaire. Il est question de fixer la date de l'échange des cartes au premier jour du mois qui suit l'anniversaire de l'assuré. Ainsi cet échange s'effectuerait le premier de chaque mois seulement. D'où une simplification appréciable du travail des mairies. Ce projet de réforme annoncé par M. Chéron dans son Rapport¹ est encore à l'étude.

PARAGRAPHE IV

PRÉPARATION DES DOSSIERS DE LIQUIDATION

La reconnaissance du droit, soit à la pension, soit à l'attribution de l'allocation viagère, soit à la bonification de l'Etat, est prononcée en principe par le ministre du Travail après instruction du dossier par les soins du préfet. On se souvient du reste que ce dernier a, depuis le 8 avril 1913, le droit d'émettre des titres provisoires. Mais les dossiers de liquidation sont préparés par les mairies.

La mise en vigueur de la loi du 27 février 1912, abaissant de soixante-cinq à soixante ans l'âge de la retraite, et motivant par conséquent de nombreuses demandes de liquidation, a donné aux mairies un important surcroît de travail. En outre,

¹ P. 57.

certaines dispositions de cette loi, notamment celles accordant une bonification supplémentaire aux assurés ayant élevé trois enfants, ont entraîné une grande complication dans l'établissement des dossiers de liquidation.

De ce fait les mairies, très souvent, ont transmis aux préfectures des dossiers incomplets ou contenant des indications inexactes. Ceci a été très nettement signalé par le ministre du Travail : « Les erreurs contenues dans les dossiers portent surtout sur la régularité des actes de naissance, en particulier sur l'orthographe du nom des assurés. Plusieurs préfets font observer que l'établissement de ces dossiers a révélé les négligences apportées dans la rédaction des registres de l'état civil¹. »

Ces négligences dont parle le ministre sont très certainement une des causes du retard apporté à l'instruction des demandes de liquidation, et que nous avons eu déjà l'occasion de signaler.

PARAGRAPHE V

LES SUBVENTIONS ACCORDÉES AUX MAIRIES POUR LE SERVICE DES RETRAITES

Pour tous les travaux que nous venons d'indiquer, les communes ne reçoivent-elles aucune indemnité ? Sont-elles obligées de prendre sur leur budget les sommes nécessaires au fonctionnement de leur service de retraites, c'est-à-dire au paiement des employés chargés d'établir les cartes, de les distribuer, de tenir les listes à jour, de préparer les dossiers de liquidation, etc. ?

Aux termes de l'article 121 de la loi de finances du 13 juillet 1911, une allocation annuelle de 15 centimes par tête d'assuré

¹ *Rapport Chéron*, p. 58,

est attribuée aux communes pour les indemniser de leur participation au fonctionnement de la loi sur les Retraites ouvrières et paysannes. A titre exceptionnel, et en raison des charges spéciales résultant de la mise en application de cette loi, une allocation supplémentaire de 5 centimes fut distribuée aux communes jusqu'à fin décembre 1911¹.

Des termes mêmes de la loi du 13 juillet 1911, il résulte que le Parlement a voulu donner à cette allocation de 15 centimes un caractère forfaitaire. Il s'ensuit qu'elle doit être calculée d'après le nombre des assurés de chaque commune, sans qu'il puisse être tenu compte des circonstances locales qui ont rendu le travail plus ou moins onéreux, ou des dépenses que les communes avaient déjà pu engager pour le service des Retraites. Pour les mêmes raisons, l'allocation étant indivisible, il n'y a pas lieu de distinguer entre les diverses opérations d'inscription sur les listes et la distribution des cartes.

En somme, pour établir le montant de l'indemnité attribuée à chaque commune, le préfet, qui est chargé de ce soin, doit prendre comme base le nombre de « têtes d'assurés ».

L'attention du ministre a été spécialement appelée sur la situation des mairies qui, malgré tout le soin qu'elles avaient apporté à la distribution des cartes au domicile des assurés, n'avaient pu, en raison du refus de certains intéressés, assurer l'échange de toutes les cartes. Ces mairies avaient-elles droit à l'indemnité, même pour les assurés dont les cartes demeuraient ainsi en souffrance²?

Le ministre a estimé qu'il ne serait ni équitable, ni conforme aux intentions du législateur de priver de l'allocation les mai-

¹ V. circulaire du 14 octobre 1911, *Recueil de documents sur les Retraites*, p. 256-259.

² V. la circulaire du 19 décembre 1912 qui pose et résoud la question, *Revue pratique des Retraites*, février 1913, p. 224-225.

ries qui ont accompli toutes les opérations réglementaires qui leur incombent, relativement à l'échange des cartes. En conséquence, l'allocation est accordée aux communes toutes les fois que ces dernières justifient qu'elles ont accompli toutes les formalités exigées par la loi. Cette justification est facilement fournie par les mairies qui se conforment aux prescriptions contenues dans la circulaire ministérielle du 8 novembre 1911. Aux termes de cette circulaire — dont il a été question au cours des paragraphes qui précèdent — les mairies doivent faire un classement spécial des cartes qui n'ont pu être remises aux intéressés et adresser périodiquement au préfet du département un état de ces cartes en souffrance. En principe, l'allocation de 15 centimes doit être accordée pour tous les assurés figurant sur cet état.

Ce système de subventions aux communes a soulevé de nombreuses critiques. En effet, d'une part, les communes de très faible importance et qui, partant, ne comptent que fort peu d'assurés, estiment que la subvention minime qui leur est accordée n'est pas suffisante pour intéresser à l'application de la loi, le secrétaire de mairie qui fait tout le travail de bureau et l'employé qui distribue les cartes ; d'autre part, les grandes villes, qui, ayant beaucoup d'assurés, touchent une subvention plus importante, se plaignent que, par suite des difficultés qu'il y a à suivre les assurés dans leurs divers changements d'adresse, elles soient obligées de constituer un véritable service dont les employés se trouvent en fait assimilés aux employés de la mairie, et dont le fonctionnement entraîne des dépenses très sensiblement supérieures aux subventions qui leur sont accordées.

Il semble donc que la loi des Retraites est trop onéreuse pour les communes et qu'il est nécessaire de modifier à leur avantage l'article 121 de la loi des finances de 1911¹. Encore

¹ *Rapport Chéron*, p. 48.

ici un projet de réforme a été mis à l'étude, mais on ne peut prévoir à quelle époque il aboutira, ni même s'il aboutira.

II. — LES PRÉFECTURES

Les nécessités de l'exposé du rôle des mairies nous ont amené à dire du rôle des préfectures dans l'application de la loi des Retraites presque tout l'essentiel. Ce rôle est des plus importants, car c'est le préfet qui contrôle ou sanctionne tout ce que font les mairies. Nous aurions donc groupé en une seule section tout ce que nous pouvions avoir à dire sur les mairies et les préfectures, si nous n'avions été obligé de mettre à part quelques explications relatives à l'organisation du service départemental des Retraites. Cette organisation a passé par deux phases bien distinctes : l'une antérieure, l'autre postérieure au décret du 21 avril 1913.

1° *Le service des Retraites dans les préfectures, du 3 juillet 1911 au 21 avril 1913.* — Dès le lendemain de la promulgation du décret du 25 mars 1911, relatif à l'application de la loi du 5 avril 1910, il était nécessaire d'organiser dans chaque préfecture un service de Retraites ouvrières. La loi entrant en vigueur le 3 juillet 1911, on n'avait donc que quelques mois pour organiser un service. Aussi les premières instructions adressées aux préfets leur prescrivirent de donner au nouveau service une organisation toute provisoire. Le personnel occupé fut considéré comme n'ayant qu'un caractère auxiliaire. Seuls les chefs de service choisis parmi le personnel déjà existant de l'Administration préfectorale eurent la qualité de fonctionnaires. A ce moment, on vit même des conseillers de préfecture placés à la tête du service des Retraites.

Au reste, le ministre du Travail avait décidé qu'en principe chaque préfecture recevrait, pour assurer le fonctionnement du service des Retraites, une indemnité de 20 centimes par assuré. Cette indemnité minime ne devait pas permettre d'employer un grand nombre de personnes, ni d'allouer des appointements élevés à ce personnel de fortune.

Le service des Retraites ouvrières étant, du reste, un service d'Etat, les départements n'avaient point à contribuer à ses dépenses. Aucune participation ne fut donc demandée aux Conseils généraux. Le ministre du Travail s'est pourtant plu à reconnaître qu'un certain nombre d'assemblées départementales avaient spontanément pris à leur charge une partie des dépenses d'installation ou avaient gracieusement mis à la disposition des préfets des locaux pour le service des Retraites¹.

A la suite du vote de la loi du 27 février 1912, abaissant de 65 à 60 ans l'âge de la liquidation des pensions de retraites, un grand nombre de dossiers demeurèrent en souffrance. Comme des retards avaient déjà été précédemment signalés dans le service des préfectures, une enquête fut ouverte. Cette enquête permit de constater qu'un certain nombre de chefs de service ne pouvaient pas, en raison des fonctions déjà assez absorbantes par elles-mêmes qu'ils remplissaient dans l'Administration départementale, consacrer à l'application de la loi des Retraites un temps suffisant. D'autre part, il parut nécessaire d'intéresser davantage le personnel de ce service, d'abord en améliorant sa situation, et surtout en lui donnant certaines garanties de stabilité d'emploi. C'est pourquoi le ministère du Travail, d'accord avec le ministère des Finances, a essayé d'organiser régulièrement le service des Retraites des préfectures. C'est dans ce sens qu'une circulaire fut adressée aux

¹ V. *Revue pratique des Retraites*, mars 1914, p. 254 et suivantes.

préfets le 5 février 1913, en vue d'appeler leur attention sur les améliorations immédiates qui pouvaient être apportées au fonctionnement de ces services et sur la nécessité de les orienter vers une exécution méthodique de la tâche à eux confiée². Mais l'organisation définitive de ces services n'a été réalisée que par le décret du 21 avril 1913, pris en exécution de l'article 144 de la loi des finances du 13 juillet 1911, concernant le recrutement et les traitements des auxiliaires employés à titre permanent dans les diverses administrations de l'Etat.

2° *Le décret du 21 avril 1913*¹. — Ce décret prévoit la création, dans chaque préfecture, d'un emploi de chef du service des Retraites. En outre, dans les préfectures les plus importantes, il est créé des emplois d'adjoints au chef du service. « Le nombre des emplois de cette nature, dit le décret, ne pourra pas dépasser trente-cinq. » Mais ces employés pourront être aidés par des « auxiliaires permanents dont le nombre sera fixé, pour chaque service, par arrêté du ministre du Travail, rendu sur la proposition du préfet. » Le nombre de ces auxiliaires est en rapport avec la population du département : trois dans les départements ayant moins de 300.000 habitants, quatre dans ceux de 300 à 400.000, cinq dans ceux de 400 à 500.000. Dans les départements dont la population dépasse 500.000 habitants, le nombre des auxiliaires peut être augmenté d'une unité par 200.000 ou fraction de 200.000 supérieure à 100.000. Enfin, suivant les besoins du service et dans la mesure où les crédits le permettent, les préfets peuvent faire appel au concours d'auxiliaires temporaires.

Les chefs de service et leurs adjoints sont nommés par le

¹ V. le texte de ce décret, *ibid.*, mai 1913, p. 336-338.

ministre du Travail et recrutés au moyen d'un concours. Les auxiliaires permanents et temporaires sont choisis par les préfets.

Le décret du 21 avril 1913 contenait, en outre, en ce qui concerne la nomination des chefs de service et adjoints, des mesures transitoires destinées à éviter de troubler le fonctionnement des services. C'est ainsi que les chefs de service en fonction à l'époque où parut ledit décret pouvaient être maintenus en fonction, et même ceux qui n'occupaient pas d'autre emploi pouvaient obtenir leur titularisation. De même les employés remplissant les fonctions d'adjoint pouvaient être titularisés.

Telle est, dans ses grandes lignes, l'économie générale du décret du 21 avril 1913. Il y a lieu d'espérer que son application améliorera très sensiblement le fonctionnement de la loi des Retraites. L'ancien système, qui ne prévoyait que l'emploi d'un personnel provisoire, était vraiment fort défectueux, d'autant que l'indemnité de 0 fr. 20 ne permettait pas aux préfets de se montrer difficiles dans leur choix¹. Or, c'est sur le service départemental des Retraites que repose en grande partie la charge de l'application de la loi des 5 avril 1910-27 février 1912. En contact direct avec les mairies et avec les assurés, ce service peut, par son action, faciliter l'exécution des prescriptions légales, et il doit, par la régularité qu'il apporte dans ses travaux, éviter toute complication et tout retard susceptibles de porter préjudice aux assurés et de nuire à la bonne application de la loi.

¹ V. notamment les déclarations du Préfet du Rhône, au cours de la séance déjà citée, que tint le Conseil général de ce département le 14 avril 1913.

CHAPITRE VII

LES CAISSES D'ASSURANCES

Après avoir parlé des mairies et des préfectures, il est indispensable que nous donnions quelques indications sur un organisme dont l'importance est de tout premier ordre dans l'application de la loi des Retraites ouvrières et paysannes, nous voulons parler des Caisses d'assurances.

Nous avons eu l'occasion de dire que ces Caisses étaient chargées de capitaliser les cotisations annuelles des assurés. Or, d'après l'article 14 de la loi du 5 avril 1910, les comptes individuels des assurés peuvent être ouverts :

- 1° A la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse ;
- 2° Aux Caisses des Sociétés ou Unions de Sociétés de secours mutuels ;
- 3° Aux Caisses départementales ou régionales de retraites ;
- 4° Aux Caisses patronales ou syndicales de retraites ;
- 5° Aux Caisses de syndicats de garantie ;
- 6° Aux Caisses de retraites de syndicats professionnels.

Reprenons successivement chacune de ces Caisses :

I. Caisse nationale des retraites pour la vieillesse.

— Créée sous la garantie de l'Etat par la loi du 18 juin 1850, cette Caisse est actuellement régie par la loi du 20 juillet 1886. Elle est gérée par l'Administration de la Caisse des dépôts et consignations.

Il est bon de faire remarquer que la Caisse des dépôts offre une garantie et une sécurité de tout premier ordre. Afin qu'aucune confusion ne puisse s'établir entre les deniers d'origine privée qui lui sont confiés et les ressources du Trésor qu'elle détient également, on l'a placée sous la surveillance et la garantie spéciales de l'autorité législative. C'est le Parlement qui contrôle directement la Caisse des dépôts, sans passer par l'intermédiaire des ministres.

Conformément à l'article 54 de la loi des Retraites, la Caisse des dépôts a créé dans ses écritures une section spéciale pour l'ouverture des comptes individuels des assurés de cette loi. Cette section, placée sous le régime de la loi du 20 juillet 1886, quant à sa gestion, est cependant complètement indépendante en ce sens qu'elle a sa comptabilité propre, et possède un portefeuille particulier. Son importance a même nécessité l'organisation d'un service spécial à la Direction générale de la Caisse, service qui comprend, en dehors du bureau central de Paris, cinq bureaux-succursales à Arcueil-Cachan, à Amiens, à Angers, à Bordeaux et à Lyon¹.

II. Caisses de Sociétés ou Unions de Sociétés de secours mutuels. — Les Sociétés ou Unions de Sociétés de secours mutuels, fonctionnant dans les conditions de la loi du 1^{er} avril 1898, sont autorisées à ouvrir des comptes individuels de Retraites ouvrières et paysannes, à la condition d'avoir été préalablement agréées à cet effet, conformément à l'article 17 de la loi du 5 avril 1910.

Une interprétation très libérale de la loi de 1898, a fait admettre que les Caisses mutualistes, constituées pour l'exécution de la loi des Retraites, pouvaient compter parmi leurs

¹ A Lyon, le service a été installé dans les locaux de l'ancien Grand Séminaire, place des Minimes.

adhérents des associés affiliés uniquement pour le service des retraites organisées par la loi de 1910. En conséquence, les mutualités ont été autorisées à créer une section spéciale, exclusivement destinée aux assurés qui adhéreraient dans ce seul but, tout en restant en dehors par conséquent des autres services de la Société.

Donc, en vertu de la loi de 1898, il put être organisé, soit des services nouveaux dans les Sociétés déjà existantes, soit des Sociétés nouvelles, destinées uniquement à ouvrir des comptes aux assurés de la loi de 1910.

Au mois d'octobre 1913, 27 Caisses mutualistes avaient reçu l'autorisation exigée par l'article 17 précité ; 10 avaient été créées par des fédérations régionales de Sociétés de secours mutuels, 7 par des Unions départementales et 10 par de simples Sociétés¹.

III. Caisses départementales ou régionales de retraites. — Ce sont là des organismes nouveaux institués par le législateur de 1910, lequel s'est inspiré de ce qui s'est fait à l'étranger. Indépendamment des Caisses d'assurances, dues à l'initiative privée, et pour y suppléer, le législateur a prévu à l'article 14 de la loi, la création, par régions ou par départements, de Caisses autonomes d'assurances. La gestion de ces caisses, auxquelles peuvent adhérer, sans distinction, tous les assurés résidant dans leur circonscription, est confiée à un Comité de direction composé de représentants du Gouvernement et de représentants élus des assurés et des patrons.

Pendant la première année de fonctionnement, l'administration de ces caisses a été confiée seulement à des représentants du Gouvernement, lesquels ont assumé la charge de

¹ *Rapport Chéron*, p. 66.

l'organisation. Depuis, les Comités de direction définitifs ont été constitués. A ce propos, le ministre du Travail a signalé l'empressement avec lequel les assurés ont pris part à ces élections. Il a été tel, que, dans la presque unanimité des cas, un seul tour de scrutin a été nécessaire¹.

IV et V. Caisses patronales ou syndicales de retraites et Caisses de garantie. — Ce sont des Caisses de retraites constituées par un seul ou par plusieurs patrons en faveur de leurs ouvriers. Elles peuvent être organisées d'après trois types : Caisses patronales, Caisses syndicales, Caisses de Syndicats de garantie solidaire. Ces divers types de caisse ne se différencient entre eux qu'au point de vue de l'intervention des employeurs. La Caisse patronale est fondée par un seul, l'employeur. Il y a, au contraire, Caisse syndicale, si plusieurs patrons, de même profession ou de profession similaire, se réunissent pour en assurer le fonctionnement. Enfin, si ces employeurs s'engagent solidairement entre eux à couvrir les risques du service des pensions, la Caisse est dite de garantie solidaire.

En vertu de l'article 83, paragraphe 2, du décret du 24 mars 1911, « les Caisses syndicales et les Caisses de Syndicats de garantie solidaire ne peuvent être formées qu'entre employeurs exerçant, soit la même profession, soit des professions n'appartenant qu'à l'un des groupements déterminés à cet effet, par un arrêté du ministre du Travail ». Par un arrêté du 1^{er} juillet 1911, le ministre du Travail a, en conséquence, déterminé de la façon suivante les groupements professionnels susceptibles d'être réunis dans une même Caisse syndicale² :

1^o Agriculture, forêt, pêche ;

¹ *Rapport*, p. 66.

² *Recueil de Documents sur les Retraites*, p. 128-129.

2° Industries agricoles et forestières, meunerie, sucrerie, distillerie, industries de l'alimentation ;

3° Industries chimiques et similaires, matières colorantes, usines d'éclairage et d'électricité ;

4° Fabriques de papier et de carton, imprimeries, industries polygraphiques ;

5° Métallurgie, hauts fourneaux, forges et aciéries, chaudronnerie, fonderie et constructions mécaniques ;

6° Cuirs et peaux, mégisserie, tannerie, ganterie ;

7° Matériaux de construction, bâtiments, chantiers, travaux publics, industries extractives, minières et carrières ;

8° Industries du bois, ébénisterie, tabletterie, joints, broserie, vannerie ;

9° Poterie, céramique, verrerie ;

10° Industries textiles, travail des étoffes, vêtements ;

11° Transport par terre et par eau, entreprises de chargement et de déchargement ;

12° Commerce, banques, assurances et similaires ;

13° Professions libérales, établissements d'enseignement, entreprises de spectacles.

C'est, on le voit, la profession et non la région qui se trouve à la base de la classification des Caisses patronales.

Ajoutons que les chefs d'entreprise affiliés à une Caisse syndicale ne sont liés par aucune solidarité entre eux, pas plus pour le paiement des cotisations que pour la garantie des retraites.

Fin 1913, le ministère du Travail n'avait encore été appelé à autoriser que cinq Caisses patronales. Voici quelles sont ces caisses² : Caisse du commerce et de l'industrie textile de Tourcoing et ses cantons ; Caisse du commerce et de l'industrie textile d'Armentière et de ses environs ; Caisse des forges, de

¹ *Rapport Chéron*, p. 67.

la construction mécanique, des industries électriques et de celles qui s'y rattachent à Paris ; Caisse du bâtiment, travaux publics et industries annexes à Paris ; enfin, Caisse patronale de l'usine Saint-Hubert, à Sézanne (Marne).

VI. Caisse de Syndicat professionnel. — Ce sont des caisses créés par les Syndicats professionnels, ouvriers ou mixtes, selon le droit qu'ils tiennent de l'article 6 de la loi du 21 mars 1884. Ces caisses doivent être absolument distinctes des Syndicats qui les ont constituées, soit au point de vue de l'actif et du passif, soit au point de vue de la gestion et de la personnalité civile.

Tels sont les organismes qui, sous la condition d'y être autorisés par arrêté ministériel, sont aptes à capitaliser les cotisations des assurés de la loi du 5 avril 1910. Chacun de ces organismes est doté par la loi de la personnalité civile, c'est-à-dire qu'il peut accomplir tous les actes de la vie civile et recevoir des dons et legs, conformément aux articles 910 et 937 du Code civil, et dans les conditions réglées par la loi du 4 février 1901.

Le nombre des caisses autorisées n'est pas très élevé. Il était de 108 en octobre 1913¹. Il est cependant très intéressant de noter que leur champ d'action s'étend à la grosse majorité des départements. A ce point de vue, le rapport très instructif du ministère du Travail les classe en trois catégories :

1° Circonscription comprenant toute la France :

La Caisse nationale des retraites pour la vieillesse.

La Caisse syndicale de retraites des forges de France.

La Caisse syndicale des industries du papier.

La Caisse syndicale de retraites du bâtiment et des travaux publics.

La Caisse fédérale mutualiste de Paris.

² *Rapport Chéron*, p. 69.

La Boule de Neige.
La France prévoyante.

2° Circonscription comprenant plusieurs départements :

Caisse régionale de Rennes : Mayenne, Sarthe, Ille-et-Vilaine, Côtes-du-Nord, Morbihan, Finistère.

Caisse fédérale mutualiste de Nice : Alpes-Maritimes, Basses-Alpes et Var.

Caisse centrale mutualiste de Franche-Comté : Doubs, Jura, Haute-Saône et territoire de Belfort.

Caisse de la Fédération régionale des Unions mutualistes de l'Est : Aube, Côte-d'Or, Doubs, Marne, Haute-Marne, Meuse, Meurthe-et-Moselle, Haut-Rhin, Saône-et-Loire, Haute-Savoie, Seine-et-Marne, Vosges et Yonne.

Caisse de la Fédération régionale mutualiste du Sud-Ouest : Charente, Charente-Inférieure, Dordogne, Gironde, Landes, Lot-et-Garonne, Basses-Pyrénées.

Caisse de l'Union de la Mutualité provinciale de l'Orléanais : Loiret, Loir-et-Cher, Eure-et-Loir.

Caisse lorraine de retraites : Meurthe-et-Moselle, Meuse, Vosges.

Caisse fédérale mutualiste de l'Aisne, de l'Oise et de la Somme.

Caisse de la Fédération régionale mutualiste du Midi : Ariège, Haute-Garonne, Tarn.

Caisse du Plateau central : Aveyron, Lozère, Puy-de-Dôme, Haute-Saône, Cantal.

Caisse fédérale mutualiste de la vallée du Rhône : Vaucluse et départements limitrophes.

3° Circonscription n'excédant pas les limites d'un département :

Caisse départementale de Marseille (Bouches-du-Rhône).

Caisse départementale de Dijon (Côte-d'Or).

Caisse départementale de Bordeaux (Gironde).

Caisse départementale de Nancy (Meurthe-et-Moselle).

Caisse départementale de Bar-le-Duc (Meuse).

Caisse départementale de Lille (Nord).

Caisse départementale de Paris (Seine).

Caisse départementale d'Epinal (Vosges).

Caisse syndicale de retraites du Commerce et de l'Industrie textiles de Tourcoing (Nord).

Caisse syndicale de retraites du Commerce et de l'Industrie textiles d'Armentières (Nord).

Caisse patronale de l'usine Saint-Hubert, à Sézanne (Marne).

Caisse de l'Union des Sociétés de secours mutuels du département des Ardennes.

Caisse de la Société philanthropique des Commis et Employés de la ville de Marseille (Bouches-du-Rhône).

Caisse de l'Union des Sociétés mutualistes du Gard.

Caisse mutualiste de retraites de l'Hérault.

Caisse de l'Union départementale des mutualistes d'Indre-et-Loire.

Caisse de l'Union départementale des Sociétés de secours mutuels de la Loire.

Caisse de l'Union des Sociétés de secours mutuels de la Loire-Inférieure.

Caisse de l'Union des Sociétés de secours mutuels du Loiret.

Caisse de l'Union mutualiste pour le service des retraites dans le Nord de la France (Nord).

Caisse de l'Association départementale des Unions des Sociétés de secours mutuels et de retraites de Seine-et-Oise.

Caisse mutualiste d'Ille-et-Vilaine.

Caisse mutuelle de retraites ouvrières et paysannes pour le département de l'Aude.

Caisse de la Fédération départementale de la mutualité du Rhône.

Caisse régionale de l'Union des Sociétés de secours mutuels du Nord.

Nous avons indiqué, au cours du chapitre III, que le nombre total des assurés adhérents aux caisses était de 3.474.525, et ce chiffre a servi de base à notre argumentation relative au nombre des assurés qui versent réellement leur cotisation.

Mais il y a d'autres remarques à faire à ce propos, et c'est là le motif d'un chapitre spécial consacré aux Caisses d'assurances.

Une statistique nous indique la répartition des comptes d'après l'âge des assurés. Elle mérite d'être reproduite.

	Caisse nationale des retraites	Caisses départementales	Caisses mutualistes	Caisses syndicales ou patronales
De 60 à 65 ans .	539.520	10.452	9.195	1.996
De 50 à 59 — .	477.893	11.476	15.114	6.617
De 40 à 49 — .	337.389	8.224	15.568	8.989
De 30 à 39 — .	332.415	8.943	16.703	12.087
De 18 à 29 — .	361.396	11.255	11.179	14.213
Au - dessous de 18 ans . . .	107.912	4.900	4.038	6.154

Ce qui nous donne les totaux et le pourcentage suivants :

	De 60 à 65 ans	De 50 à 59 ans	De 40 à 49 ans	De 30 à 39 ans	De 18 à 29 ans	Au-dessous de 18 ans
Totaux . .	561.163	511.100	370.170	370.148	398.043	123.004
Pourcentage.	24,04	21,90	15,85	15,85	17,05	5,31

On remarquera que le nombre des assurés âgés de soixante à soixante-cinq ans est considérable, un quart; cela n'a rien d'étonnant, attendu que la loi du 5 avril 1910 accordait à ces travailleurs des avantages très grands, eu égard au petit nombre des versements, cinq au maximum, qu'ils avaient à effectuer. En outre, l'abaissement de l'âge de la retraite par la loi du 27 février 1912 incita les travailleurs âgés de soixante à soixante-cinq ans à s'inscrire immédiatement. La proportion des assurés de cinquante à cinquante-neuf ans est également très satisfaisante : 21,90 pour 100. Mais l'on sait que, par suite du système de la période transitoire, plus un travailleur est âgé, plus la loi lui assure d'avantages. En effet, ainsi qu'il a été précédemment expliqué, un salarié âgé de 30 ans doit opérer 30 versements afin de toucher sa retraite, alors que le salarié âgé de 31 ans n'en fera que 29, celui âgé de 32 ans, 28; celui âgé de 33 ans, 27 et ainsi de suite. De telle sorte que le travailleur âgé de 50 ans n'a en principe qu'à effectuer 10 versements de 9 francs, soit 90 francs, pour avoir droit à l'allocation annuelle de l'Etat qui est de 100 francs. On comprend

aisément que, dans ces conditions, les salariés âgés de 50 à 59 ans aient tenu à s'assurer, puisqu'ils toucheront plus en une seule année qu'ils n'auront versé en dix ans. A partir de 49 ans, alors que les avantages diminuent, nous voyons la proportion baisser considérablement : 15,85 pour 100. Cependant, comme cette proportion se maintient également pour les assurés âgés de 30 à 39 ans, il y a lieu d'espérer que la loi des Retraites conquerra peu à peu la masse ouvrière, d'autant que cette proportion, au lieu de baisser, remonte à 17,05 pour 100, en ce qui concerne les assurés âgés de 18 à 29 ans.

Cette répartition, qui ne porte en vérité que sur 2.156.525 comptes, donne une précieuse indication. Contre l'affirmation trop souvent répétée que les adhérents à la loi des Retraites seraient surtout des personnes âgées, inscrites pour bénéficier des avantages de la période transitoire, elle témoigne que les jeunes se sont fait inscrire sinon en aussi grand nombre qu'on aurait pu le désirer, du moins dans une proportion satisfaisante et qui laisse malgré tout un grand espoir dans les résultats éventuels de la loi du 5 avril 1910.

CHAPITRE VIII

ASSURANCE ET ASSISTANCE

Nous avons examiné les principales questions relatives à la loi du 5 avril 1910 sur les Retraites ouvrières et paysannes, et il ne nous resterait pour terminer qu'à condenser en quelques pages les observations qui se dégagent des précédents chapitres. Mais le système français des Retraites ouvrières est l'objet de certaines critiques qui ne ressortiraient pas assez si nous n'y insistions d'une manière toute particulière. Ces critiques sont graves, en effet : elles reposent sur cette idée que la loi de 1910, qui établit l'*assurance* obligatoire, fait une trop grande part à l'*assistance*.

Commentant cette loi, M. Brouilhet écrit : « Ce qu'il faut surtout retenir, c'est qu'elle (la loi de 1910) oscille en quelque sorte entre l'idée d'assurance et celle d'assistance. Si l'on songe qu'elle n'ignore pas la loi voisine du 14 juillet 1905 sur l'assistance aux vieillards, on sent combien il serait facile à tout ce groupe d'organisation de tomber du côté de l'assistance pure. Aussi faudra-t-il maintenir avec le plus grand soin et développer les deux principes vitaux d'assurance qui sont dans la loi : double versement obligatoire du salarié et du patron, capitalisation du versement¹. »

(Quel est le critérium qui sépare l'assurance de l'assistance ?

¹ *Précis d'Economie politique*, p. 191.

Il est en réalité moins simple qu'il ne semble au premier abord. Si, pour avoir droit à la retraite, le travailleur s'impose des sacrifices pécuniaires, en versant chaque année une cotisation, il y aura assurance. S'il ne s'impose aucun sacrifice, si, ne faisant aucun versement, l'Etat lui assure tout de même une retraite, il y aura assistance. C'est ainsi que la loi du 14 juillet 1905 qui accorde, sous certaines conditions, aux vieillards sans ressources un secours régulier de quelques francs par mois, établit un système d'assistance et non un système d'assurance. La loi de 1910, au contraire, prévoyant des versements annuels de la part des travailleurs, est une loi d'assurance. Sans doute, à côté du versement ouvrier, il y a le versement patronal, il y a les allocations ou les bonifications de l'Etat. Il faut donc bien reconnaître que le critérium ci-dessus établi peut être d'une application délicate.

Supposons que la cotisation ouvrière soit indéfiniment réduite et l'aide du patron ainsi que celle de l'Etat considérablement augmentées. Pouvons-nous admettre qu'une cotisation de quelques centimes par an suffise à donner à la retraite le caractère d'une assurance, c'est-à-dire d'un droit acquis par de longs et pénibles sacrifices? De même, considérons l'ouvrier qui, âgé de 64 ans au moment de l'application de la loi de 1910, a obtenu, pour un versement unique de 9 francs, une rente de plus de 100 francs, et celui qui, âgé de 65 ans, a été pensionné comme assisté. Est-ce cette différence de 9 francs qui doit faire classer le premier parmi les prévoyants qui s'assurent, le second parmi les assistés qui ne doivent leur retraite qu'à la bienfaisance de la nation?

La cotisation ouvrière est donc un critérium insuffisant pour marquer la limite entre l'assurance et l'assistance.

Comment donc établir la démarcation? Un fait d'expérience indéniable est que le travailleur vieux et épuisé est fréquem-

ment sans ressources. Il importe pour lui-même et pour la société que cette situation devienne l'exception. En dehors de la question morale et de sentiment, il y a intérêt pour le bon ordre social à ce que le pain de chaque jour soit assuré aux travailleurs vieilliss. En venant en aide à ces derniers, la société ne leur donne pas, à proprement parler, un secours. Elle reconnaît un droit qu'ils ont acquis par une vie de labeur. En leur assurant une retraite, elle fait œuvre d'administration prévoyante : d'abord parce qu'elle stimule le travailleur encore jeune en le garantissant contre une vieillesse misérable, ensuite parce qu'elle apaise les haines que peuvent faire naître la misère et l'abandon dans lesquels se trouvent parfois des vies laborieuses et honorables. On peut donc considérer que le fait d'accorder des retraites aux travailleurs est une mesure de prévoyance générale, qui incombe à l'Etat, au même titre que le reboisement des forêts ou la construction de digues ou de voies de communication.

Peu importe, dès lors, le mode de constitution de la retraite. Qu'elle résulte de l'effort simultané de l'Etat, du patron et de l'ouvrier, qu'elle soit à la charge de l'Etat seul, cela n'en modifie nullement le caractère.

Le critérium se ramène à ceci : le bénéficiaire de la retraite est-il un vieux travailleur ? Sa retraite relève du domaine de l'assurance, à la condition qu'il y ait lui-même contribué par des versements réguliers. Si le bénéficiaire n'a pas derrière lui un passé de dignité et de labeur, s'il n'a rien versé ou ne s'est imposé aucun sacrifice, le secours qui lui est accordé est un secours d'assistance.

Ce nouveau critérium, plus complexe, mais aussi très logique en théorie, est cependant insuffisant dans la pratique, car, comment faire la preuve de toute une vie de travail ? Et puis, ne faut-il pas tenir compte de ce fait que l'ouvrier peut

se trouver sans travail pour des causes indépendantes de sa volonté (maladie, chômage, etc.).

Une certaine imprécision règne donc sur cette matière. Aussi, faute d'un critérium suffisant, tous les systèmes de Retraites ouvrières mélangent un peu ces deux idées de l'assurance et de l'assistance, théoriquement fort distinctes l'une de l'autre.

La loi du 5 avril 1910 n'échappe pas à cette confusion, et l'on peut relever dans ses articles un certain nombre de dispositions qui découlent sans conteste de l'idée d'assistance.

Nous allons parler de ces dispositions qui, à notre avis, peuvent être rangées en deux catégories : celles relatives à l'application parallèle des lois du 5 avril 1910 sur les retraites et du 14 juillet 1905 sur les vieillards, infirmes et incurables ; — celles qui ont pour but d'apporter un secours aux travailleurs malheureux pendant l'acquisition de la retraite. D'où deux paragraphes, auxquels nous en ajouterons un troisième, dans lequel nous exposerons les théories qui tendent à faire modifier le système établi par la loi de 1910.

PARAGRAPHE PREMIER.

APPLICATION PARALLÈLE DES LOIS DU 5 AVRIL 1910 ET DU 14 JUILLET 1905

Cette application parallèle est consacrée par les dispositions suivantes de la loi du 5 avril 1910 :

1° Les dispositions des articles 7 et 36, paragraphe 11 de la loi de 1910, faisant rétrograder la loi d'assistance du 14 juillet 1905 au profit des vieillards âgés de soixante-cinq à soixante-dix ans au moment de l'application de la loi ;

2° Les dispositions de l'article 8 réglant l'application simultanée des lois des 14 juillet 1905 et 5 avril 1910.

Il convient de parler successivement de ces deux séries de dispositions.

I. Articles 7 et 36, paragraphe 11 de la loi de 1910. —

Le premier de ces articles est relatif aux assurés obligatoires, et le second aux assurés facultatifs. Ces deux articles organisent ce qu'on a appelé l'*assistance retraite*.

Voici la teneur de l'article 7 modifié par la loi du 27 février 1912 :

« Le bénéfice de la loi du 14 juillet 1905 sera étendu aux personnes visées à l'article premier, âgées de soixante-cinq à soixante-neuf ans, au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi et reconnues admissibles aux allocations de la loi d'assistance, mais les sommes qui leur seront attribuées chaque année ne pourront être supérieures à 100 francs. »

Nous savons que la loi de 1910 établit un système de pensions de vieillesse payables normalement à soixante ans avec faculté d'ajournement jusqu'à soixante-cinq ans; elle prévoit, en outre, tant dans le régime obligatoire que dans le régime facultatif, des mesures exceptionnelles au profit des personnes à qui leur âge, lors de l'entrée en vigueur de la loi, ne permet pas de réunir les conditions exigées par elle en période de plein fonctionnement. D'autre part, la loi du 14 juillet 1905, relative à l'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et incurables privés de ressources, garantit le droit à l'assistance à tout Français âgé de soixante-dix ans ou atteint d'une infirmité ou d'une maladie reconnue incurable, et le rendant incapable de subvenir par son travail aux nécessités de l'existence.

Hormis ce dernier cas d'infirmité ou de maladie incurable, l'âge du droit à l'assistance étant de soixante-dix ans, et celui au delà duquel la loi de 1910 cesse d'être applicable étant de

soixante-cinq ans, il y avait entre ces deux âges une période où les travailleurs n'avaient droit ni à la retraite, ni à un secours. Les personnes ayant plus de soixante-cinq ans et moins de soixante-dix ans au moment de la mise en exécution de la loi, trop âgées pour bénéficier de la loi des Retraites, trop jeunes pour attendre un secours de l'assistance, se seraient trouvées, par comparaison avec celles qui bénéficient de l'une ou de l'autre de ces lois, dans des conditions d'inégalité choquantes. Aussi, des mesures de faveur furent-elles votées à leur profit. Ces mesures, connues sous le nom de « rétrogradation de la loi d'assistance » ou « d'assistance-retraite », sont destinées, d'après l'article 7, aux personnes visées à l'article premier, c'est-à-dire à celles qui eussent été parmi les bénéficiaires obligatoires de la loi de 1910 si elles n'avaient pas eu, lors de la mise en application de cette loi, soixante-cinq ans révolus et moins de soixante-dix ans.

L'article 36 a étendu ces mesures aux assurés facultatifs, qui comprennent — on s'en souvient — les fermiers, métayers, cultivateurs, artisans et petits patrons travaillant seuls ou avec un seul ouvrier dans les conditions précédemment indiquées.

C'est en rendant applicables, par anticipation, aux vieillards âgés de soixante-cinq à soixante-neuf ans le 3 juillet 1911, jour de l'entrée en vigueur de la loi des Retraites, les règles édictées par la loi d'Assistance en ce qui concerne l'admissibilité aux secours, qu'on a résolu la question qui se posait à leur sujet. Ceux qui, à cette date, avaient soixante-dix ans révolus étaient, bien entendu, laissés de côté, puisqu'ils avaient droit, le cas échéant, au bénéfice intégral de la loi de 1905.

Aux personnes âgées de soixante-cinq à soixante-dix ans, l'article 7 accorde les allocations de la loi de 1905. Or, ces allocations varient de commune à commune, ne pouvant être

inférieures à 5 francs ni supérieures à 20 francs¹. Le taux de l'assistance-retraite variera donc selon le domicile du postulant à soixante-cinq ans. Toutefois, le secours ne peut dépasser 100 francs par an; — ceci pour maintenir une certaine harmonie entre la situation faite aux assurés de la période transitoire et celle dont bénéficient les personnes visées par l'article 7. Mais, dans la limite de ce maximum de 100 francs, c'est le plein de l'allocation de la loi de 1905, qui est attribué à l'intéressé.

Antérieurement à la loi du 27 février 1912, il ne pouvait être alloué aux vieillards ressortissant de l'article 7 que la moitié de l'allocation donnée aux bénéficiaires de la loi de 1905 âgés de soixante-dix ans. La loi de 1912 a donc modifié sur ce point la législation des Retraites.

II. Article 8 de la loi de 1910. — Cet article est ainsi conçu :

« Les bénéficiaires de l'article premier garderont les avantages prévus par l'article 20 de la loi du 14 juillet 1905.

« La retraite acquise par les versements des salariés et les contributions patronales sera considérée comme provenant de l'épargne. »

La loi de 1905 prévoit, dans son article 20, que l'assistance est donnée sous forme d'une allocation mensuelle dont le taux — ainsi que nous le disons plus haut — est variable suivant le domicile de secours de l'intéressé. Ce taux est fixé pour chaque commune par le Conseil municipal, sous réserve de l'approbation du Conseil général et du ministre de l'Intérieur.

Mais avant d'accorder l'allocation d'assistance (de 5 à 20 francs), on fait l'évaluation des ressources dont peut dis-

¹ Loi de 1905, art. 20, par. 3,

poser le candidat à l'allocation, tant par lui-même que du fait de ceux des membres de sa famille qui sont tenus à son égard à l'obligation alimentaire¹. La quotité annuelle de l'allocation est diminuée en principe du montant de ces ressources.

Toutefois, il y a des ressources qui, en raison de leur origine, ont paru mériter un traitement de faveur et ont été, à ce titre, privilégiées au point de vue des déductions : 1° les ressources provenant de l'épargne, notamment d'une pension de retraite, n'entrent pas en décompte jusqu'à concurrence de 60 francs, chiffre porté à 120 francs si l'assisté a élevé trois enfants au moins jusqu'à l'âge de seize ans ; pour l'excédent, ces ressources n'entrent en ligne de compte que jusqu'à concurrence de moitié, sans néanmoins que les ressources provenant de l'épargne et de l'allocation d'assistance puissent ensemble dépasser la somme annuelle de 480 francs ; 2° les ressources fixes et permanentes de la bienfaisance privée ne sont décomptées que pour moitié, jusqu'à concurrence de ce même maximum total de 480 francs ; les ressources de cette origine qui n'ont pas le double caractère de fixité et de permanence ne viennent jamais en déduction du montant de l'allocation, elles sont considérées comme inexistantes à ce point de vue ; 3° enfin *les ressources provenant du travail de l'assuré* n'entrent pas en décompte, et sont, elles aussi, tenues pour inexistantes au point de vue des déductions. Le législateur a considéré, avec raison, que toutes ces ressources, qui sont le résultat d'un effort personnel ou d'une pensée bienfaisante, sont dignes d'être encouragées.

C'est de ces dispositions de la loi de 1905, que les assurés de la loi de 1910, en possession d'une retraite de vieillesse ou d'une pension anticipée d'invalidité, peuvent, soit à l'âge de

¹ V. art. 20, par. 5, loi de 1905, et art. 205, 206, 207, 208 et 212 Code civil.

soixante-dix ans, soit avant cet âge, en cas d'infirmité ou de maladie incurable, réclamer le bénéfice — sous cette réserve que les assurés facultatifs ne peuvent y prétendre qu'à la condition d'avoir, depuis la mise en vigueur de la loi, ou depuis l'âge de dix-huit ans, effectué chaque année un versement minimum de 9 francs¹.

Dans l'évaluation des ressources des postulants, la retraite sera considérée comme provenant de l'épargne et ne sera, en conséquence, déduite d'office du montant annuel de l'allocation d'assistance que dans les conditions de l'article 20 de la loi de 1905, c'est-à-dire que, le cas échéant, il y aura cumul total ou partiel de la pension de la loi de 1910 et de l'allocation d'assistance. Toutefois ne sera considérée comme provenant de l'épargne que la pension proprement dite, c'est-à-dire la partie de la retraite constituée par la capitalisation des versements effectués des deniers personnels de l'intéressé, et aussi des contributions obligatoires des employeurs ou des propriétaires de métairies, lesquelles contributions deviennent la propriété du travailleur dès l'instant où elles sont versées. Au contraire, l'allocation viagère et les bonifications de l'Etat, ou encore la rente correspondant aux majorations de versements, attribuées par lui aux assurés facultatifs, ne provenant ni de l'épargne, ni de la bienfaisance privée, doivent être intégralement déduites du montant annuel de l'allocation d'assistance telle qu'elle résulte du domicile de secours de l'intéressé. Cette solution a été confirmée et justifiée par le ministre du Travail, à la tribune du Sénat, dans les termes que voici :

« On a soutenu que l'allocation, remise au nom des contribuables par l'Etat, ne pouvait pas être considérée comme

¹ Loi de 1910, art. 36, par. 10.

provenant de l'épargne ; que seules pouvaient être considérées comme telles les rentes constituées par les versements patronaux. En effet, dès l'instant où il est effectué, par cela même que vous avez voté la capitalisation, le versement patronal devient la propriété de l'ouvrier ; il en est de même *a fortiori* pour le versement de ce dernier. On a considéré, par contre, que l'allocation viagère de l'Etat ne pouvait être comprise parmi les ressources provenant de l'épargne¹. »

Prenons un exemple : considérons le titulaire d'une pension de la loi du 5 avril 1910, ayant élevé deux enfants seulement jusqu'à l'âge de seize ans, et n'ayant d'autres ressources que cette pension que nous supposons être de 320 francs, et dont 100 francs représentent l'allocation viagère de l'Etat. Cette même personne a, par hypothèse, son domicile de secours dans une commune où l'allocation d'assistance est de 20 francs par mois, ou 240 francs par an. Dans ces conditions, il y aura lieu d'abord de déduire intégralement l'allocation de l'Etat, soit 100 francs, $320 - 100 = 220$; sur les 220 francs qui proviennent des cotisations de l'intéressé et des contributions patronales, et constituent en conséquence une ressource provenant de son épargne, 60 francs devront être laissés complètement de côté, comme inexistantes au point de vue de l'application de la loi d'assistance ; le surplus ne sera déduit que jusqu'à concurrence de la moitié, soit 80 francs ($220 - 60 = 160 : 2 = 80$). Il y aura donc en tout 180 francs à déduire, et l'allocation à laquelle le demandeur aura droit, au titre de la loi de 1905, sera de 60 francs par an, soit 5 francs par mois ($240 - 180 = 60$), de telle sorte qu'il recevra par le fait du cumul des avantages de la loi des Retraites une somme annuelle totale de 380 francs ($320 + 60 = 380$).

¹ Sénat, séance du 10 janvier 1910, *Journal Officiel* du 19. *Débats parlementaires*, p. 49

PARAGRAPHE II

TRAVAILLEURS FRAPPÉS PAR DES MALHEURS IMPRÉVUS PENDANT L'ACQUISITION DE LA RETRAITE

L'article 8 de la loi du 5 avril 1910, article que nous venons d'étudier, prévoit le cas où l'ouvrier est arrivé normalement à l'âge de la retraite et règle sa situation en faisant le départ des avantages qu'il pourra retirer de la combinaison des deux lois de 1905 et 1910. Il faut cependant reconnaître que, dans la majorité des cas, l'ouvrier assujéti à l'assurance n'arrivera pas à l'âge où il pourrait bénéficier de la retraite, soit qu'il meure avant cette date, soit qu'il se trouve atteint auparavant d'infirmités entraînant l'invalidité.

Dans le premier cas, la loi vient en aide à la veuve et aux orphelins ; dans le second, l'invalidé reçoit des avantages spéciaux. Nous avons exposé ces diverses situations dans notre chapitre V.

Nous nous bornerons à y renvoyer le lecteur et à faire remarquer qu'il y a là de nouveau une combinaison d'assurance et d'assistance, et qu'ici, surtout en ce qui concerne les veuves et les orphelins, l'assistance tend à prédominer.

Il nous reste à dire quelques mots des théories qui tendent à modifier la conception qui nous paraît inspirer la législation actuelle des retraites quant aux parts qu'y doivent avoir l'assistance et l'assurance.

PARAGRAPHE III

LES CRITIQUES DU RÉGIME ACTUEL

La loi du 5 avril 1910 qui établit une assurance obligatoire fait incontestablement une certaine part à l'assistance. Or,

dit-on, ce sont là deux notions qui résistent à une telle association. Pour les dissocier, les uns voudraient que les retraites aient pour base unique la solidarité sociale, c'est-à-dire l'assistance ; les autres, au contraire, estiment qu'elles doivent être constituées en dehors de toute idée d'assistance.

1° Première théorie. — Au lendemain du vote de la loi, M. de Malzac écrivait¹ : « Le vice initial de la loi du 5 avril 1910 est d'apparaître comme une loi de classe, en ce qui concerne tout au moins les assurés obligatoires.

« Elle aboutit, en effet, à grouper à part tous ceux qui vivent de salaires en subordonnant les allocations de l'État à une longue durée et presque à toute une vie de salariat, et, logiquement, elle ne tient aucun compte, à l'âge de la retraite, des revenus du retraitsable, l'État donnant à tous une égale allocation, quelque différentes que soient leurs ressources propres.

« C'est là, a-t-on dit, une prime à la prévoyance ; non, c'est une prime au salariat, alors que l'évolution économique des travailleurs est, au contraire, dirigée vers sa suppression ou tout au moins sa transformation. »

M. de Malzac propose, en conséquence, de réformer la législation actuelle sur de nouvelles bases.

« Faites les retraites, dit-il, mais faites-les autrement. Laissez à chacun la libre disposition du produit de son travail et, quand il arrivera à la soixantième année, ne cherchez pas s'il a été, pendant la période active de sa vie, travailleur indépendant ou salarié, prévoyant ou prodigue. Examinez simplement s'il a ou non assez de ressources pour se suffire à l'âge où les forces lui manquent ; penchez-vous sur son infortune et apportez-lui l'aide de la nation. »

¹ *Revue politique et parlementaire*, 10 juin 1911 (*Une loi à refaire*) et 10 janvier 1912 (*A propos des Retraites de vieillesse*).

Pour réaliser ces principes, il suffirait, suivant l'auteur de cet article, d'étendre aux personnes de soixante ans le bénéfice de la loi de 1905. Le taux moyen des pensions pourrait, à son avis, être raisonnablement fixé à 360 francs pour les hommes et 240 francs pour les femmes.

Ce système, que M. de Malzac a exposé avec force et clarté, ferait donc reposer toute l'organisation des retraites ouvrières sur l'idée d'assistance : plus de cotisation ouvrière, plus de contribution patronale, mais seulement un secours que l'Etat accorderait à toute personne sans ressources âgée de soixante ans.

Ce système, avec des variantes, avait été au reste préconisé au cours des travaux préparatoires de la loi de 1910. La liste des interventions dans ce sens serait longue. Nous nous bornerons à citer les principales. C'est d'abord, le contre-projet de M. Fournier accordant une pension de retraite variable à tous les Français dont le revenu est inférieur à 600 francs, à l'aide d'une contribution pesant sur tout le monde et de divers impôts sur les successions et sur les rentes sur l'Etat¹. C'est ensuite le contre-projet de M. Raiberti accordant à tout Français âgé de soixante ans dont le revenu annuel est inférieur à 360 francs une subvention de l'Etat égale à la moitié de ce revenu s'il ne dépasse pas 180 francs et à la moitié de la différence entre ce revenu et 360 francs quand il est supérieur à 180 francs². Signalons enfin l'intervention du même M. Raiberti tendant à établir qu'il était inadmissible d'imposer une charge obligatoire aux ouvriers, alors qu'ils étaient déjà assurés gratuitement contre les risques de vieillesse et d'in-

¹ *Chambre, Journal Officiel, Débats parlementaires*, 8 et 9 novembre 1905, p. 3072 et 3095.

² *Chambre, Journal Officiel, Débats parlementaires*, 9 novembre 1905, p. 3099.

validité par la loi du 14 juillet 1905, et que, si cette loi était imparfaite, il suffisait de l'améliorer et de l'élargir¹.

2° Deuxième théorie. — *Les retraites devraient être constituées en dehors de toute idée d'assistance.* — Les partisans de cette théorie contestent qu'il soit utile de faire intervenir les principes d'assistance en ce qui concerne le problème des retraites ouvrières. Ils affirment, en effet, que la retraite ouvrière n'est pas un bienfait, mais une obligation sociale et que, chez le bénéficiaire, elle ne se présente pas sous l'aspect d'une faveur, mais bien comme un droit.

On a donné à cette théorie le nom de *théorie de la dette sociale*. Voici, brièvement résumés, les arguments sur lesquels elle est fondée :

La situation précaire de la plupart des travailleurs arrivant à la vieillesse provient de ce que, au moment où ils ne peuvent plus faire l'effort physique qu'exige leur travail, ils se trouvent privés de leurs salaires sans compensation. Si certains ont eu les moyens et l'énergie nécessaires pour économiser sur leur salaire de quoi constituer un petit capital ou une rente viagère, bien d'autres, les plus nombreux, sont réduits à la misère. Dans cette foule d'anciens travailleurs malheureux il peut y avoir des imprévoyants, mais il y a surtout des gens qui ont eu une existence dure, ceux que la lutte pour la vie a placés dans les conditions les plus défavorables et dans lesquelles tout effort de prévoyance était impossible ou nécessitait des vertus d'un héroïsme étranger à beaucoup de ceux qui les préconisent. Ces travailleurs ayant usé leurs forces à créer de la richesse ont contribué, chacun dans leur sphère, à améliorer les conditions d'existence, à augmenter la prospérité nationale. On ne peut donc, en toute équité, les priver des avantages que

¹ *Chambre, Journal Officiel, Débats parlementaires*, 29 novembre 1905, p. 3549.

la collectivité a retirés de leur labeur. Celui qui a travaillé a droit au pain de ses vieux jours. La société lui doit, pour le moins, le minimum de ressources nécessaires à sa subsistance. En le lui donnant elle ne lui fait pas la charité, elle lui *rend* ce qu'elle lui doit.

Les retraites ouvrières sont donc, dans cette théorie, assimilées aux retraites des fonctionnaires de l'Etat, avec cette différence qu'il n'y a pas de retenues possibles sur les salaires, étant donné soit leur insuffisance, soit les conditions particulièrement dures dans lesquelles ils ont été acquis.

Que penser de ces deux théories ? Toutes deux ont soulevé de vives protestations qui nous paraissent justifiées.

La première tend à décourager l'effort individuel et à donner une prime à l'imprévoyance. Elle consacre, en outre, une injustice choquante, car ceux qui auraient travaillé et épargné, loin de recueillir des avantages proportionnés à leurs mérites, devraient faire les frais des retraites des imprévoyants ou des paresseux. Elle a l'inconvénient grave de rabaisser la dignité des classes laborieuses en remplaçant par une sorte d'aumône, peut-être arbitrairement accordée, le droit certain et intangible que se crée le travailleur en payant chaque année une prime, fruit de son travail journalier.

La seconde théorie a également des conséquences qui nous paraissent inadmissibles. Elles sont au nombre de trois :

1° Elle imposerait sans conteste une charge financière considérable. A cette charge nouvelle, le budget de l'Etat ou celui des départements ou des communes pourraient-ils faire face ?

2° Elle tient pour certain un droit qui est tout à fait aléatoire et imprécis. Sans doute, il est équitable d'accorder certains avantages aux travailleurs manuels en compensation de la précarité de leur existence. Mais de là à reconnaître à leur profit un véritable droit de créance contre la société il y a

loin. Admettre cette théorie, ce serait légitimer par avance et sans discussion possible toutes les prétentions de la classe ouvrière et consolider puissamment cette notion même des classes ennemies.

3° Elle conduit indirectement à l'assistance alors qu'elle prétend la supprimer. Ne serait-ce pas en effet une mesure d'assistance que de donner des retraites aux travailleurs sans exiger d'eux aucun versement, ni aucune retenue sur le salaire ?

Que conclure ? Evidemment, il est un point sur lequel nombre d'excellents esprits sont d'accord, à savoir la défecuosité d'un système qui lie étroitement deux institutions aussi opposées que l'assurance et l'assistance. Cependant, il serait difficile à l'heure actuelle de les séparer, puisque — nous l'avons dit au début de ce chapitre — on ne peut se mettre d'accord sur les caractères fondamentaux qui les distinguent. Et s'il est bien d'exiger du travailleur une certaine cotisation qui l'assure contre la vieillesse et l'habitue à la prévoyance tout en sauvegardant sa dignité, cotisation par laquelle est enlevé à la retraite le redoutable caractère de prix du sang que lui donne la théorie de la dette sociale, il serait mal de laisser sans ressources un travailleur devenu invalide avant l'âge ou la famille d'un travailleur prématurément décédé.

Il ne faut point oublier qu'en cette matière une grande prudence est nécessaire ; ce serait en manquer que de « tomber du côté de l'assistance pure ». Comme l'a dit M. Brouilhet, il est indispensable de maintenir le principe du versement de l'ouvrier et de la capitalisation de ses versements et des versements patronaux.

CONCLUSION

Il faut bien l'avouer : la loi du 5 avril 1910 - 27 février 1912 sur les Retraites ouvrières et paysannes, a pour le moins partiellement échoué. Et pourtant, les efforts ont été nombreux et répétés pour amener les ouvriers à s'inscrire. Le législateur s'est efforcé de donner aux assurés des avantages considérables eu égard aux sacrifices consentis par eux : retraite à 60 ans, bonification ou allocation élevées, retraite partielle en cas d'invalidité, secours aux enfants, etc. Il a même eu une tendance, qu'on souhaite ne point voir s'accuser davantage, à combiner trop étroitement l'assurance et l'assistance. En dépit de tous ces efforts, un grand nombre de salariés sont restés réfractaires. Nous l'avons constaté quand nous examinions le nombre des assurés véritablement cotisants, et la même constatation a été faite, il y a peu de temps, à la tribune même de la Chambre des députés. En effet, dans un Rapport sur le budget du ministère du Travail et de la Prévoyance sociale ¹, M. Justin Godart, député du Rhône, après avoir constaté le nombre relativement restreint des cartes annuelles échangées, concluait : « L'écart qui existe entre le nombre d'inscriptions et le nombre d'échanges de cartes, permet de dire qu'il y a encore beaucoup à faire pour que la loi soit efficace. »

¹ *Chambre, Documents parlementaires*, n° 3428, VI^e législature, annexe au procès-verbal de la séance du 26 janvier 1914. V. aussi *Revue politique et parlementaire*, 10 mars 1914, p. 526-538.

Nous avons vu que la bonne application de la loi avait été partiellement entravée par les résistances des patrons et par la négligence des ouvriers. Cependant, il ne faudrait point exagérer l'importance de ces deux facteurs dans l'échec de la loi du 5 avril 1910. Il est manifeste, en effet, que, si certains chefs d'industrie ont mis obstacle à l'application de la loi, il en est d'autres, qui ont puissamment contribué à la propager, à la faire accepter par leur personnel¹. D'autre part, une telle réforme ne pouvait pas pénétrer d'un seul coup dans les mœurs et les habitudes de la classe ouvrière. Ce n'est pas du jour au lendemain qu'on apprend ou même qu'on impose la prévoyance à des millions de travailleurs. Pour parvenir à un tel résultat, une propagande active et persévérante est indispensable. Cette propagande a été commencée, mais il est nécessaire qu'elle se continue durant de nombreuses années. Pour que, finalement, elle soit efficace et porte sur l'unanimité des travailleurs, cette propagande doit montrer aux intéressés que c'est le produit de leurs économies, de leurs sacrifices journaliers qui leur assurera une retraite, et non point la libéralité de la collectivité. Il faut, comme nous le disions dans le chapitre précédent, faire une large part à l'assurance, et laisser autant que possible de côté l'assistance. Or, la loi de 1910-1912 a une tendance à donner à l'assistance une place trop considérable; si le législateur ne s'arrêtait pas dans cette voie dangereuse, le travailleur finirait peut-être par s'imaginer que cette retraite lui est due, et trouverait excessif qu'on l'obligeât à contribuer par des versements réguliers à se créer lui-même cette retraite. Aux assurés obligatoires, l'Etat accorde déjà une allocation annuelle de 100 francs, c'est beaucoup. On ne saurait

¹ V. notamment les exemples donnés dans l'article précité de la *Revue politique et parlementaire*.

faire davantage sans surcharger le budget national qui s'équilibre avec tant de peine.

Quoi qu'il en soit, une chose s'impose avant toute autre : rendre efficace l'application du principe de l'obligation inscrit dans la loi. C'est la réforme urgente, indispensable, immédiate. Nous avons montré — et c'est là un fait unanimement reconnu — que le principe de l'obligation était présentement inapplicable et inappliqué par suite de la jurisprudence de la Cour de cassation. De cette jurisprudence, telle que nous l'avons exposée, il ressort que si l'ouvrier ne présente pas sa carte, le patron est exonéré de toute responsabilité. D'autre part, il est pratiquement difficile, sinon impossible, de contraindre les salariés récalcitrants.

A la vérité, un arrêt très récent, en date du 6 février 1914, est venu restreindre la portée des précédents arrêts de la Cour suprême. La Chambre criminelle a bien maintenu sa manière de voir, suivant laquelle le patron n'était tenu de son versement que si l'ouvrier présentait sa carte, mais elle a décidé également que l'employeur était passible des pénalités édictées par l'article 23 de la loi du 5 avril 1910 lorsque, n'ayant pas effectué une consignation au greffe, il refusait d'apposer le timbre représentatif de sa cotisation sur la carte qu'un ouvrier lui présentait tardivement, c'est-à-dire après le règlement du salaire. Faute de se libérer par la consignation au greffe ou par l'apposition du timbre, le patron reste donc débiteur, et il est tenu du versement le jour où la possibilité de l'effectuer lui est procurée par la présentation de la carte, fût-ce même après le règlement du salaire.

Malgré cette solution récente, il n'en reste pas moins vrai que l'employeur n'est en faute que si l'employé lui présente sa carte à un moment quelconque. Pas de présentation de carte,

pas de responsabilité. Et, nous le répétons, comment obliger l'ouvrier à présenter sa carte ?

Des réformes sont envisagées pour donner au principe de l'obligation toute son efficacité. Nous n'avons pas à y revenir ici, et nous avons eu l'occasion de dire ce que nous espérons de ces réformes. Il est à noter cependant que certains les jugent prématurées et doutent de leur efficacité¹. Seul l'avenir nous dira si ces craintes sont fondées. Nous croyons cependant avoir, dès maintenant, le droit de dire que la principale lacune de la loi des Retraites gît dans la non-application du principe de l'obligation. C'est sur ce point que doit porter l'attention, non seulement du législateur, mais aussi celle de tous les esprits qu'intéressent les réformes sociales.

On a parlé de « l'échec moral des Retraites ouvrières ». Cet échec, nous venons d'en exposer les causes et de dire quelle en est la principale. Nous croyons aussi qu'il y aurait à impliquer les rouages de la loi de 1910. Ceux qui ont parcouru cet ouvrage, ont pu se rendre compte du point auquel cette loi est, si nous osons dire, « paperassière ». Il est facile de le voir d'une manière plus précise : demandez à un retraité combien de feuilles diverses on lui fait signer ; allez dans un service municipal des Retraites, et faites-vous remettre la série de « formules » diverses qui doivent être remplies par les intéressés, et vous en serez effrayés² ! Le Gouvernement a du reste compris qu'une modification s'imposait, et c'est ainsi notamment que l'unification des timbres-retraite a été prévue.

Malgré toutes ces lacunes et ces imperfections, il ne faut point désespérer. Ce n'est pas sans tâtonnements que se fait une réforme pareille à celle qu'a entreprise le législateur de

¹ V. Pic, *les Assurances sociales*, p. 231.

² V. à ce sujet un article de M. Edouard Herriot, maire de Lyon, paru dans les *Questions pratiques*, 1912, p. 1 et suivantes.

1910. Un jour viendra, sans doute, où l'organisation des Retraites ouvrières paraîtra chose tellement naturelle que l'on s'étonnera des difficultés actuelles. Alors, non seulement les ouvriers s'assureront sans qu'on les y contraigne, mais l'on aura peine à croire qu'il fut une époque où, pour obliger les salariés à assurer la tranquillité de leurs vieux jours, la menace de sanctions pénales était nécessaire ! Tant il est vrai que les réformes, même les plus utiles au bien-être de l'humanité, ont toujours quelque peine à être admises et comprises par la foule routinière et sont souvent combattues au nom de certains intérêts.

La loi de 1910 a subi le sort commun à toute réforme sociale : il ne convient pas de trop s'en étonner et encore moins de se décourager.

Vu :

LE PRÉSIDENT DU JURY DE LA THÈSE,
C. BROUILHET.

Vu :

LE DOYEN DE LA FACULTÉ,
L. JOSSERAND.

Vu et permis d'imprimer :

Lyon, le 12 juin 1914,

LE RECTEUR DE L'ACADÉMIE,

POUR LE RECTEUR ET PAR DÉLÉGATION,

LE VICE-PRÉSIDENT DU CONSEIL DE L'UNIVERSITÉ.

L. HUGOUNENQ.

ANNEXES

ANNEXE 1. — Statistique trimestrielle, par département, des assurés obligatoires inscrits sur les listes
(3 juillet 1911-31 décembre 1912).

DÉPARTEMENTS	3 JUILLET 1911	1 ^{er} OCTOBRE 1911	1 ^{er} JANVIER 1912	1 ^{er} AVRIL 1912	1 ^{er} JUILLET 1912	1 ^{er} OCTOBRE 1912	31 DÉCEMBRE 1912
Ain.	46.510	48.513	49.099	49.331	48.393	49.943	48.808
Aisne	119.547	149.535	150.998	155.166	159.453	149.855	148.065
Allier	65.802	66.880	69.182	70.428	76.677	74.646	74.646
Alpes (Basses-)	5.458	6.390	7.276	7.491	8.328	8.393	8.369
Alpes (Hautes-)	8.000	8.776	9.392	9.168	9.993	9.452	9.429
Alpes-Maritimes	24.072	30.561	35.041	35.644	36.902	35.745	41.351
Ardeche	36.741	40.390	42.378	43.690	46.170	47.418	46.841
Ardennes	69.994	74.011	75.780	76.638	77.679	78.067	78.161
Ariège	43.915	44.477	45.179	45.616	46.690	45.977	46.388
Aube	26.934	54.146	57.650	58.475	61.629	61.885	61.885
Aude	58.746	60.583	61.205	60.923	65.259	64.119	61.419
Aveyron	30.000	29.252	31.261	32.457	33.305	33.983	35.015
Bouches-du-Rhône	48.202	57.867	63.950	69.678	79.910	86.607	95.239
Calvados	103.974	104.064	108.001	106.665	108.130	108.766	107.718
Cantal	17.698	16.453	19.167	19.717	23.726	23.412	23.855
Charente	41.715	43.129	48.025	47.919	50.733	49.220	52.700
Charente-Inférieure	56.288	59.339	61.279	61.258	63.180	64.747	64.114
Cher	66.981	68.906	70.415	71.470	73.045	74.143	75.360
Corrèze	22.422	19.991	22.121	23.422	24.218	25.207	25.691
Corse	3.714	8.654	13.965	15.800	17.832	19.475	21.500
Côte-d'Or	66.454	69.105	71.329	73.338	74.908	77.434	77.154
Côtes-du-Nord	40.327	50.089	119.251	84.679	89.620	87.243	86.951
Creuse	24.189	25.810	28.582	25.468	25.908	24.436	30.112
Dordogne	27.049	29.990	34.421	34.613	37.014	35.351	35.819
Doubs	54.065	57.600	60.185	61.886	60.359	61.319	62.707
Drôme	45.023	46.771	49.458	49.360	52.810	51.846	55.065
Eure	70.974	91.487	93.802	95.037	95.824	93.458	92.344
Eure-et-Loir	62.354	65.146	66.659	67.154	67.751	65.780	65.423
Finistère	87.707	91.735	95.311	97.585	101.368	101.294	104.120
Gard	52.934	62.875	75.200	77.528	83.529	84.559	93.927
Garonne (Haute-)	46.371	48.435	68.477	68.327	70.962	71.699	70.744
Gers	22.020	22.873	23.766	22.952	24.297	24.514	25.194
Gironde	137.857	150.415	158.573	165.693	171.393	167.336	168.937
Hérault	96.851	101.445	104.851	102.267	109.411	108.622	108.762
Ille-et-Vilaine	106.147	113.522	112.689	112.714	114.584	113.963	112.990
Indre	42.587	37.853	37.552	39.152	40.534	43.593	41.875
Indre-et-Loire	61.779	71.700	72.000	72.134	72.196	71.006	69.417

Jura	12,502	10,942	1,560	38,961	36,614	36,277
Landes	33,388	35,167	36,188	38,961	36,614	36,277
Loir-et-Cher	20,800	28,763	29,276	30,596	31,743	32,495
Loire	49,463	48,995	50,996	51,992	52,600	53,600
Loire (Haute-)	128,010	136,512	139,757	141,098	147,800	138,780
Loire-Inférieure	18,653	19,040	20,777	25,820	26,937	27,714
Loiret	84,525	95,719	103,042	105,086	105,581	105,817
Lot	69,288	72,448	73,446	74,350	74,566	74,296
Lot-et-Garonne	13,805	15,408	15,891	15,891	15,891	21,397
Lozère	27,281	29,538	32,699	33,573	35,356	37,140
Maine-et-Loire	6,578	8,947	9,279	8,822	14,024	15,362
Manche	91,976	97,420	107,278	110,886	114,480	108,754
Marne	65,459	78,722	82,491	82,331	84,772	86,801
Marne (Haute-)	105,000	105,932	111,700	112,492	116,160	110,960
Mayenne	33,635	35,082	37,964	36,502	39,793	39,179
Meurthe-et-Moselle	29,760	43,888	55,832	54,657	56,124	55,245
Meuse	95,125	97,300	115,073	121,026	130,175	141,570
Morbihan	42,500	46,123	49,479	49,661	52,748	45,912
Nièvre	70,254	71,535	72,429	73,202	75,299	75,830
Nord	48,000	50,200	51,550	51,556	57,449	54,771
Oise	472,033	544,732	590,341	598,080	614,624	614,798
Orne	116,822	122,653	128,429	129,411	130,202	127,120
Pas-de-Calais	64,687	49,414	50,160	51,834	53,404	53,506
Puy-de-Dôme	134,287	165,350	171,092	174,319	176,074	177,198
Pyrénées (Basses-)	46,308	51,273	57,139	57,139	60,583	68,976
Pyrénées (Hautes-)	51,739	56,637	58,641	56,981	60,149	70,702
Pyrénées-Orientales	12,862	16,843	18,451	18,870	20,245	22,131
Territoire de Belfort	30,800	38,560	38,246	36,671	38,408	40,526
Rhône	23,743	27,144	29,101	29,329	33,141	31,502
Rhône (Haute-)	120,000	152,640	158,278	159,615	166,278	154,705
Saône (Haute-)	32,344	36,544	37,970	37,474	41,218	37,736
Saône-et-Loire	73,970	76,373	83,915	85,727	88,458	92,833
Sarthe	78,232	82,843	84,834	90,948	84,929	83,935
Savoie	19,622	20,547	20,263	20,371	22,259	21,434
Savoie (Haute)	18,578	20,046	20,818	21,026	21,855	20,691
Seine	458,000	214,893	322,000	336,860	391,577	407,120
Seine-Inférieure	242,750	263,715	269,061	268,046	269,697	261,700
Seine-et-Marne	81,648	85,098	89,304	90,594	91,997	91,581
Seine-et-Oise	201,390	206,305	219,575	217,466	219,956	221,551
Sevres (Deux-)	41,115	43,712	44,912	45,677	47,030	45,409
Somme	145,287	148,579	151,658	151,747	148,274	149,504
Tarn	37,871	39,070	41,569	41,973	47,189	47,130
Tarn-et-Garonne	17,233	16,898	19,446	19,446	18,747	20,189
Var	37,434	38,467	41,531	42,358	46,276	42,271
Vaucluse	33,920	34,510	36,176	37,006	40,959	39,639
Vendée	52,557	56,550	59,416	58,796	61,317	60,222
Vienne	43,950	45,582	46,275	46,788	47,897	48,627
Vienne (Haute-)	56,106	63,829	64,637	65,297	69,892	68,968
Vosges	97,200	107,400	112,464	114,527	121,761	118,155
Yonne	38,046	44,377	52,696	46,620	48,301	50,680
Totaux	5,633,630	6,188,941	6,713,526	6,756,078	7,060,716	6,997,991
						7,077,350

ANNEXE 2. — Statistique trimestrielle, par département, des assurés facultatifs inscrits sur les listes
(3 juillet 1911-31 décembre 1912).

DÉPARTEMENTS	3 JUILLET 1911	1 ^{er} OCTOBRE 1911	1 ^{er} JANVIER 1912	1 ^{er} AVRIL 1912	1 ^{er} JUILLET 1912	1 ^{er} OCTOBRE 1912	31 DÉCEMBRE 1912
Ain.	5.240	4.710	4.741	4.810	4.239	10.479	11.867
Aisne	2.635	3.955	4.754	5.494	6.996	7.511	8.243
Allier	1.882	2.927	3.880	5.589	5.960	10.854	10.790
Alpes (Basses-)	2.924	3.745	4.420	4.484	5.960	6.339	6.257
Alpes (Hautes-)	1.958	2.197	2.385	2.568	3.713	4.383	4.515
Alpes-Maritimes.	1.300	1.714	2.104	2.801	5.607	6.967	6.967
Ardeche	5.278	7.538	9.735	12.374	15.078	20.449	20.905
Ardennes	2.583	4.222	4.746	6.220	8.182	10.189	12.171
Ariège	5.673	5.648	5.979	6.139	7.834	8.260	9.280
Aube	1.865	4.132	4.132	4.310	6.945	9.709	9.847
Aude	4.220	4.439	4.724	5.208	7.464	7.464	7.423
Aveyron	1.500	3.333	5.040	7.651	9.827	12.544	14.300
Bouches-du-Rhône	8.467	9.372	9.761	10.597	10.910	11.307	10.701
Calvados.	321	598	678	879	1.062	1.514	1.507
Cantal.	731	1.386	2.017	2.508	4.500	5.154	5.467
Charente.	2.010	2.699	3.294	4.230	6.471	7.097	8.601
Charente-Inférieure	4.610	6.349	7.140	8.159	8.932	12.089	11.983
Cher	1.707	2.132	2.852	3.599	4.752	7.357	8.768
Corrèze	3.126	3.210	4.206	5.669	7.537	10.722	10.984
Corse	797	1.752	2.310	3.476	4.857	6.520	8.696
Côte-d'Or	8.792	6.250	9.393	10.717	10.933	11.629	14.662
Côtes-du-Nord	401	806	1.025	1.221	5.149	4.832	5.068
Creuse.	1.865	2.152	2.881	3.187	5.340	6.357	9.622
Dordogne.	1.985	3.012	3.760	3.851	5.973	6.564	6.878
Doubs	1.872	2.977	3.555	4.241	6.991	8.578	11.208
Drôme.	4.513	5.187	6.568	8.080	12.288	14.129	12.675
Eure	492	750	871	972	1.217	1.458	1.458
Eure-et-Loir.	2.553	2.025	2.227	2.687	3.369	3.209	4.029
Finistère.	1.546	2.145	2.662	4.113	7.318	7.727	10.181
Gard	6.433	8.185	9.800	13.690	18.658	21.130	24.617
Garonne (Haute-)	3.822	2.525	6.628	7.777	8.751	9.689	9.702
Gers	2.445	2.472	2.732	3.818	4.838	5.266	8.184
Gironde	4.315	2.737	4.618	5.715	7.796	7.596	6.006
Hérault	1.997	3.431	3.717	4.159	5.246	6.005	6.047
Ille-et-Vilaine	565	923	979	1.456	1.918	1.629	1.874
Indre	1.190	1.451	1.757	2.405	2.905	4.641	4.092
Indre-et-Loire.	1.626	2.700	2.850	3.420	3.788	4.233	3.939

Jura	3.309	5.349	6.345	7.209	9.552	9.389	9.013
Landes	1.326	2.316	3.291	4.028	6.761	9.277	11.079
Loir-et-Cher	2.034	2.436	2.919	3.566	4.309	5.228	5.734
Loire	5.395	2.943	3.507	3.991	3.970	7.015	8.638
Loire (Haute-)	1.931	1.896	2.736	3.697	6.959	8.875	9.733
Loire-Inférieure	1.400	2.202	2.749	3.639	4.744	5.432	6.564
Loiret	4.762	2.115	2.661	3.176	3.268	3.780	4.630
Lot	4.919	5.905	6.758	7.848	9.409	13.581	12.313
Lot-et-Garonne	2.981	3.178	3.785	4.516	5.358	6.200	8.364
Lozère	1.858	2.294	2.548	3.215	3.949	4.888	4.537
Maine-et-Loire	1.076	1.772	2.326	2.824	4.679	5.414	5.479
Manche	378	586	753	939	1.333	1.766	2.587
Marne	5.000	2.307	3.800	4.547	6.146	6.263	8.392
Marne (Haute-)	3.510	4.253	5.048	5.860	7.064	9.251	10.352
Mayenne	162	314	466	522	705	1.086	1.082
Meurthe-et-Moselle	2.002	3.070	4.013	4.390	7.387	8.516	9.593
Meuse	1.500	3.080	3.814	3.955	5.103	6.271	7.396
Morbihan	800	1.186	1.501	1.754	2.720	4.271	5.197
Nievre	3.051	3.950	4.640	4.958	8.854	8.745	8.546
Nord	2.415	2.684	3.586	5.788	8.516	14.480	15.034
Oise	2.385	1.548	2.221	2.683	3.410	3.426	4.346
Orne	583	1.405	719	1.026	1.533	2.110	2.249
Pas-de-Calais	700	2.075	2.932	2.925	3.503	5.677	7.724
Puy-de-Dôme	3.943	5.087	8.508	12.120	25.355	24.467	23.285
Pyrénées (Basses-)	2.959	3.957	4.414	4.788	9.265	10.061	16.091
Pyrénées (Hautes-)	3.797	3.007	3.605	4.345	6.813	9.817	12.240
Pyrénées-Orientales	1.700	1.205	2.155	2.773	3.936	4.572	5.273
Territoire de Belfort	453	610	780	880	1.189	1.233	1.470
Rhône	7.500	10.971	11.519	11.637	12.725	10.972	10.643
Saône (Haute-)	4.142	4.960	6.650	7.916	12.754	11.496	13.284
Saône-et-Loire	7.221	9.015	10.136	11.055	13.245	18.593	19.027
Sarthe	962	1.418	1.565	1.492	1.632	2.270	2.454
Savoie	3.490	3.809	4.350	5.056	6.910	9.307	8.678
Savoie (Haute)	1.957	1.168	1.458	1.779	3.259	3.761	8.810
Seine	16.000	11.728	14.000	15.125	21.861	22.094	23.118
Seine-Inférieure	420	972	1.380	1.933	2.237	2.502	2.561
Seine-et-Marne	2.342	4.780	3.764	4.036	5.738	5.758	4.678
Seine-et-Oise	2.250	2.383	2.932	3.497	4.113	4.518	4.520
Sèvres (Deux-)	709	1.078	1.483	1.791	2.421	2.810	7.924
Somme	1.187	1.558	2.293	2.892	3.803	4.737	5.191
Tarn	2.497	3.864	5.699	6.552	13.699	12.707	14.923
Tarn-et-Garonne	2.014	2.768	3.130	2.596	4.169	6.229	6.278
Var	1.520	2.072	2.473	3.407	5.034	7.103	7.599
Vaucluse	4.393	4.709	5.503	6.605	8.216	9.385	8.211
Vendée	1.493	1.581	2.743	3.384	4.694	6.456	5.269
Vienne	1.609	2.083	2.479	2.775	3.905	6.009	6.632
Vienne (Haute-)	3.200	1.366	1.670	2.334	6.338	5.511	6.237
Vosges	6.758	5.200	4.686	5.570	10.096	9.489	9.935
Yonne	6.758	9.133	11.257	9.740	10.465	11.757	15.454
Totaux	243.065	288.879	389.372	424.721	599.054	710.865	776.782

ANNEXE 3. — Tableau faisant ressortir, par département, les causes de variation du nombre des assurés obligatoires (1^{er} juillet-31 décembre 1912).

DEPARTEMENTS	ASSURÉS INSCRITS		TOTAL	ASSURÉS					Nombre des assurés obligatoires au 31 décembre 1912
	au 1 ^{er} juillet 1912	du 1 ^{er} juillet au 31 décembre 1912		ayant demandé la liquidation de leur pension au 31 décembre 1912	décédés du 1 ^{er} juillet au 31 décembre 1912	le département ayant quitté le 1 ^{er} juillet 1912	payés des listes des assurés obligatoires du 1 ^{er} juillet au 31 décembre 1912	au 31 décembre 1912	
Ain.	48.393	6.694	55.087	3.440	408	1.217	1.226	1.205	68.808
Aisne.	159.453	5.559	165.012	8.901	1.217	406	2.325	1.431	148.005
Allier.	76.697	3.854	80.551	4.862	406	60	421	216	71.646
Alpes (Basses-).	8.328	1.550	9.878	915	29	29	199	835	8.369
Alpes (Hautes-).	9.993	1.383	11.376	892	29	29	940	86	9.420
Alpes-Maritimes.	36.802	7.854	44.756	1.348	298	298	624	1.759	41.351
Ardèche.	46.170	6.538	52.728	4.966	214	214	624	53	46.841
Ardennes.	77.679	6.429	84.108	3.155	277	277	568	1.947	78.161
Ariège.	46.690	2.069	48.759	1.602	90	90	462	208	46.388
Aube.	61.629	5.129	66.758	3.652	489	489	594	138	61.885
Aude.	35.259	5.547	40.806	4.046	251	251	611	1.779	61.119
Aveyron.	33.305	5.804	39.109	3.778	58	58	69	199	35.005
Bouches-du-Rhône.	79.940	21.595	101.505	5.690	336	336	482	58	95.239
Calvados.	108.130	3.442	111.572	3.247	284	284	144	179	107.718
Cantal.	23.726	2.708	26.434	2.384	55	55	140	»	23.855
Charente.	60.733	6.721	67.451	3.391	182	182	899	282	52.700
Charente-Inférieure.	63.380	4.218	67.598	2.230	144	144	339	571	64.114
Cher.	73.045	6.136	79.181	2.332	358	358	238	893	75.360
Corrèze.	24.218	5.346	29.564	3.044	96	96	593	140	25.691
Corse.	47.832	6.365	54.197	2.614	27	27	20	6	21.500
Côte-d'Or.	74.908	5.411	80.319	1.385	375	375	960	445	77.154
Côtes-du-Nord.	89.620	3.209	92.829	4.995	668	668	143	92	86.951
Creuse.	25.908	8.557	34.465	1.921	173	173	478	551	30.142
Dordogne.	37.004	1.859	38.863	2.389	181	181	437	547	35.309
Doubs.	60.359	4.680	65.039	1.761	128	128	365	78	62.707
Drôme.	52.810	6.295	59.105	3.274	281	281	406	379	55.065
Eure.	95.823	3.336	99.159	3.713	689	689	1.965	379	92.344
Eure-et-Loir.	67.751	1.845	69.596	2.717	354	354	760	342	65.423
Finistère.	101.368	10.011	111.379	6.838	156	156	141	124	104.120
Gard.	83.529	19.703	103.232	7.830	658	658	47	770	93.927
Garonne (Haute-).	70.962	5.330	76.292	4.251	276	276	539	482	70.744
Gers.	24.297	3.086	27.384	1.421	81	81	308	380	25.191
Gironde.	171.393	12.191	183.584	12.080	780	780	878	909	168.937
Hérault.	109.411	10.901	120.312	7.278	1.046	1.046	287	2.939	108.762
Ile-et-Vilaine.	44.584	4.307	48.891	5.411	335	335	363	92	41.290
Indre.	40.534	5.273	45.807	3.150	138	138	475	169	41.875

Isère	123.714	7.602	131.376	6.027	260	436	15	124.638
Jura	38.961	2.304	41.265	26834	346	1.691	130	36.277
Landes	30.596	3.414	33.707	1.280	405	308	274	31.742
Loir-et-Cher	51.992	3.495	55.487	2.580	224	467	56	52.495
Loire	147.800	7.986	155.786	8.946	1.760	2.621	2.845	139.614
Loire (Haute-).	25.820	5.520	31.820	3.273	182	27.714	43	27.714
Loire-Inférieure	105.608	6.947	112.555	5.424	570	599	145	105.817
Loiret	74.566	5.104	79.670	3.107	662	480	1.125	74.296
Lot	18.835	6.376	25.211	3.466	79	217	52	21.397
Lot-et-Garonne	34.439	5.947	40.386	2.857	112	230	47	37.140
Lozère	41.024	6.386	47.440	1.861	46	441	»	15.362
Maine-et-Loire	114.480	4.796	119.276	7.476	724	361	1.970	108.754
Manche	84.772	6.714	91.486	4.293	343	49	»	86.801
Marne	116.160	3.843	119.973	7.449	440	668	456	110.960
Marne (Haute-).	39.793	5.036	44.829	3.297	223	1.326	804	39.479
Mayenne	56.124	2.720	58.844	3.117	112	206	164	55.245
Meurthe-et-Moselle	130.175	18.404	148.579	4.082	386	808	1.733	141.570
Meuse	52.748	3.054	56.402	3.268	500	2.044	4.678	45.912
Morbihan	75.299	5.491	80.790	4.193	404	252	111	75.830
Nièvre	57.419	4.034	61.453	4.460	383	1.889	»	54.771
Nord	614.624	33.390	648.014	19.313	3.924	3.771	6.208	614.798
Oise	130.202	5.497	135.699	5.881	906	157	282	127.873
Orne	53.404	4.817	58.221	3.219	258	749	489	53.506
Pas-de-Calais	176.074	8.953	185.027	7.510	1.070	402	225	175.820
Puy-de-Dôme	65.583	43.895	79.478	8.200	369	120	78	70.702
Pyrénées (Basses-).	60.149	4.989	65.138	843	80	161	492	63.862
Pyrénées (Hautes-).	20.245	3.118	23.363	978	54	78	123	22.130
Pyrénées-Orientales	38.408	5.823	44.231	2.581	98	66	960	40.526
Territoire de Belfort	33.141	2.929	36.070	734	311	3.323	»	31.502
Rhône	166.278	13.108	179.386	12.140	1.120	447	10.973	154.706
Saône (Haute-).	41.218	2.363	43.581	2.752	197	1.248	1.548	37.736
Saône-et-Loire	88.458	8.475	96.943	2.472	224	262	1.742	92.233
Sarthe	84.929	3.829	88.758	4.004	300	158	83.935	83.935
Savoie	22.979	4.829	24.808	640	61	1.980	693	21.434
Savoie (Haute)	21.855	4.478	23.333	963	76	1.597	6	20.691
Seine	394.577	51.223	442.800	26.058	2.778	2.433	4.411	407.120
Seine-Inférieure	269.697	7.942	277.639	9.839	851	518	5.231	261.700
Seine-et-Marne	89.896	5.355	95.251	3.001	329	253	87	91.581
Seine-et-Oise	219.956	15.732	235.388	6.007	641	1.416	6.003	221.551
Sevres (Deux-)	47.030	2.430	49.460	2.942	190	897	22	45.409
Somme	157.397	6.035	163.432	6.868	1.498	2.214	3.348	149.504
Tarn	47.809	4.935	52.144	4.615	189	140	70	47.130
Tarn-et-Garonne	18.747	4.384	23.131	2.321	93	241	287	20.189
Var	46.276	8.415	54.691	3.742	340	224	914	49.271
Vaucluse	40.959	3.886	44.845	2.342	296	365	2.203	39.639
Vendée	64.317	4.567	65.884	4.854	137	255	416	60.222
Vienne	47.897	4.849	52.746	3.296	153	670	213	48.627
Vienne (Haute-).	69.892	2.941	72.833	3.445	98	109	213	68.968
Vosges	121.761	4.917	126.681	5.613	831	744	648	118.815
Yonne	48.901	6.128	55.029	3.996	186	87	80	50.680
Totaux	7.060.716	586.038	7.646.754	383.496	37.254	61.532	87.422	7.077.350

ANNEXE 4. — Tableau faisant ressortir, par département, les causes de variation du nombre des assurés facultatifs (1^{er} juillet - 31 décembre 1912).

DÉPARTEMENTS	ASSURÉS INSCRITS		TOTAL	ASSURÉS					Total des assurés facultatifs au 31 décembre 1912.
	au 1 ^{er} juillet 1912	31 décembre 1912. au 1 ^{er} juillet		31 décembre 1912. au 1 ^{er} juillet	ayant quitté le département du 1 ^{er} juillet au 31 décembre 1912	rayés des listes des assurés facultatifs du 1 ^{er} juillet au 31 décembre 1912.	31 décembre 1912. au 1 ^{er} juillet		
Ain.	4.239	9.674	13.913	1.901	94	9	42	11.867	
Aisne.	6.996	3.019	10.015	1.499	117	24	132	8.243	
Allier.	8.976	5.365	14.341	3.506	54	42	132	10.790	
Alpes (Basses-).	5.960	1.797	7.757	1.365	73	28	34	6.257	
Alpes (Hautes-).	3.713	1.897	5.610	1.043	36	2	14	4.515	
Alpes-Maritimes.	4.283	3.869	8.152	1.145	24	5	11	6.987	
Ardeche.	15.078	10.931	26.009	4.954	120	24	6	20.905	
Ardenne.	8.182	5.853	14.035	1.776	14	7	67	12.171	
Ariège.	7.834	3.722	11.556	2.038	68	109	61	9.280	
Aube.	6.945	4.553	11.498	1.268	80	47	286	9.847	
Aude.	6.000	2.828	8.828	4.321	37	13	334	7.123	
Aveyron.	9.827	8.371	18.198	3.678	36	5	89	14.390	
Bouches-du-Rhône.	10.910	3.433	14.343	3.387	162	28	50	10.707	
Calvados.	1.062	711	1.773	250	7	3	6	1.507	
Cantal.	4.500	3.080	7.580	2.366	40	7	»	5.167	
Charente.	6.471	4.871	11.342	2.685	40	4	12	8.601	
Charente-Inférieure.	8.932	4.662	13.594	1.382	39	9	181	11.983	
Cher.	4.752	4.889	9.641	829	18	2	18	8.768	
Corrèze.	7.537	6.826	14.363	3.074	72	18	215	10.984	
Corse.	4.857	5.616	10.473	1.629	11	2	135	8.696	
Côte-d'Or.	10.938	4.986	15.924	617	46	7	592	14.662	
Côtes-du-Nord.	5.149	1.910	4.059	1.786	53	16	136	5.068	
Creuse.	5.340	6.093	11.433	1.627	65	43	76	9.622	
Dordogne.	5.973	3.447	9.420	2.425	37	14	66	6.878	
Doubs.	6.991	4.810	11.801	572	11	4	62	11.208	
Drôme.	12.288	3.331	15.619	2.064	133	62	685	12.675	
Eure.	4.117	659	4.776	296	5	5	12	4.458	
Eure-et-Loir.	3.369	1.311	4.680	611	44	9	17	4.029	
Finistère.	7.318	5.144	12.462	2.165	53	33	27	10.184	
Gard.	18.658	9.473	28.131	2.985	237	»	292	24.617	
Garonne (Haute-).	8.751	3.596	12.347	2.487	68	12	98	9.702	
Gers.	4.838	5.246	10.084	1.821	25	10	44	8.184	
Gironde.	7.796	4.425	12.221	4.150	302	28	145	7.596	
Hérault.	5.246	2.870	8.116	1.369	46	3	651	6.047	
Ille-et-Vilaine.	1.518	938	2.456	567	5	3	7	1.871	
Indre.	2.905	2.228	5.133	1.024	8	2	7	4.092	
Indre-et-Loire.	3.788	1.153	4.941	814	12	1	175	3.939	

Isère	26.615	11.351	37.965	4.892	99	10	457	32.508
Jura.	9.252	3.128	12.380	3.069	97	15	186	9.013
Landes	6.761	5.714	12.475	1.312	53	8	23	11.079
Loir-et-Cher	4.309	2.196	6.505	960	30	14	67	5.434
Loire	3.970	6.481	10.451	1.765	38	10	»	8.638
Loire (Haute-).	6.954	4.661	11.615	1.823	53	2	4	9.733
Loire-Inférieure	4.744	3.304	8.048	1.391	37	30	26	6.564
Loiret	3.268	2.068	5.336	584	45	27	50	4.630
Lot	9.409	7.088	16.497	3.534	39	7	604	12.313
Lot-et-Garonne	5.358	10.753	3.417	2.317	33	1	38	8.364
Lozère.	3.949	1.361	5.310	38	26	9	»	4.537
Maine-et-Loire	4.679	2.941	7.660	2.132	18	2	29	5.479
Manche	1.333	2.114	3.447	849	10	1	»	2.587
Marne	6.146	3.931	10.077	1.550	42	45	108	8.392
Marne (Haute-)	7.964	4.892	12.856	1.761	74	17	652	10.352
Mayenne.	705	854	1.559	460	8	8	»	4.082
Meurthe-et-Moselle.	7.387	3.530	10.917	1.038	26	2	7	9.593
Meuse.	5.103	4.151	9.254	1.605	101	35	258	7.393
Morbihan	2.720	3.835	6.555	1.172	101	»	144	5.197
Nievre.	8.854	2.884	11.738	3.074	83	35	85	8.546
Nord	8.516	9.507	18.023	2.270	61	8	656	15.034
Oise	3.410	2.161	5.271	796	28	24	77	4.366
Orne	1.533	1.233	2.776	456	14	10	37	2.249
Pas-de-Calais	3.503	5.668	9.171	1.283	45	42	107	7.724
Puy-de-Dôme.	25.355	5.399	30.754	6.997	129	18	325	23.285
Pyénées (Basses-).	9.265	7.323	16.588	443	11	3	40	16.091
Pyénées (Hautes-).	6.843	6.752	13.565	1.245	30	7	43	12.240
Pyénées-Orientales	3.936	2.049	5.985	601	14	7	90	5.273
Territoire de Belfort.	1.189	605	1.794	284	5	35	»	1.470
Rhône.	12.725	993	13.718	2.148	64	44	849	10.643
Saône (Haute-)	12.754	4.452	17.206	3.867	51	13	491	13.284
Saône-et-Loire	13.245	6.891	20.136	844	83	9	173	19.027
Sarthe	1.632	1.460	3.092	871	9	1	57	2.154
Savoie	6.910	4.117	11.027	1.777	39	15	518	8.678
Savoie (Haute)	3.259	6.578	9.837	1.002	24	»	1	8.810
Seine	21.864	3.886	25.750	1.889	91	150	472	23.118
Seine-Inférieure.	2.237	1.088	3.325	700	18	2	44	2.561
Seine-et-Marne	5.738	81	5.819	266	32	38	805	4.678
Seine-et-Oise	4.413	1.228	5.341	633	21	23	144	4.520
Sèvres (Deux-)	2.421	1.655	4.076	1.113	12	5	22	2.924
Somme	3.803	6.217	6.217	807	34	46	169	5.191
Tarn	13.699	5.048	18.747	3.780	49	3	22	14.923
Tarn-et-Garonne.	1.169	3.865	8.034	1.677	40	4	35	6.278
Var.	5.034	4.321	9.355	1.297	37	4	418	7.599
Vaucluse.	8.216	3.670	11.886	1.297	37	23	413	9.385
Vendée	4.694	3.298	7.992	2.443	94	11	232	5.269
Vienne	3.905	4.691	8.596	1.921	37	»	»	6.632
Vienne (Haute-).	2.462	2.462	8.800	2.367	43	3	175	6.237
Vosges	10.096	2.373	12.469	2.388	18	8	80	9.935
Yonne.	10.465	6.260	16.725	1.275	78	34	184	15.154
Totaux.	599.054	351.234	950.288	453.413	4.479	1.349	14.274	776.782

BIBLIOGRAPHIE

- ARSANDAUX (O.), *les Retraites ouvrières en Belgique*.
- BOUFFARD (Fernand), *les Pensions de vieillesse en Angleterre* (thèse de droit, Paris, 1910).
- BROCHE (Georges), *les Retraites ouvrières. Liberté ou obligation* (thèse de droit, Paris, 1908).
- BROUILHET (Charles), *Précis d'économie politique*.
- CAMPAGNOLE, *Commentaire de la loi du 14 juillet 1905*.
- CHAUDIÉ (Louis), *les Retraites des ouvriers mineurs* (thèse de droit, Paris, 1907).
- CHÉRON (Henri), *Rapport sur l'application de la loi du 5 avril 1910-27 février 1912 sur les retraites ouvrières et paysannes*.
- CONSEIL GÉNÉRAL DU RHONE, première session ordinaire de 1913, *Rapports de M. V. Rault, préfet du Rhône, et procès-verbaux des délibérations du Conseil*.
- DAURE (J.-B.), *L'assistance obligatoire et l'assistance médicale gratuite*.
- GUIEYSSE (Paul), *les Retraites ouvrières (Section française du Congrès des accidents du travail, 1904)*.
- HERRIOT (Edouard), *Améliorations sur la loi des retraites (Questions pratiques de législation ouvrière et d'économie sociale, 1912, p. 1 et suiv.)*.
- MALZAC (De), *Une loi à refaire (Revue politique et parlementaire, 10 juin 1911)*.
- A propos des retraites ouvrières (*Revue politique et parlementaire, 10 juin 1911*).
- MÉTIN (Albert), *Rapport déposé à la Chambre des députés le 14 novembre 1911*.
- MOREL (Paul), *Rapport déposé à la Chambre des députés le 21 décembre 1911*.

PIC (Paul), *Traité élémentaire de législation industrielle.*

— *Les Assurances sociales.*

— *La Protection légale des travailleurs et le droit international ouvrier.*

POITRASSON (André), *la Loi des retraites ouvrières et paysannes.*

Recueil de documents sur les retraites ouvrières et paysannes réunis
par le Ministère du travail et de prévoyance sociale.

Revue pratique des retraites ouvrières et de prévoyance sociale, t. I et
II, 1911-1912, 1912-1913.

SACHET, *Traité théorique et pratique de la législation sur les retraites.*

SALAIM (Gaston), *les Retraites ouvrières et paysannes.*

VIVIANI (René), *les Retraites ouvrières et paysannes (Encyclopédie internationale d'assistance, prévoyance et hygiène sociale*
(1^{re} série), t. IV.

WOLFF, *la Loi du 22 juillet 1909 relative à l'organisation des retraites*
des employés des chemins de fer (thèse de droit, Paris, 1910).

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
CHAPITRE PREMIER. — <i>Qui doit s'assurer? Qui peut s'assurer?</i>	5
§ I. Assurés obligatoires	6
§ II. Assurés facultatifs	24
§ III. Régimes spéciaux de retraites	30
CHAPITRE II. — <i>Le nombre des assurés inscrits</i>	40
§ I. Assurés obligatoires.	40
§ II. Assurés facultatifs	48
CHAPITRE III. — <i>Echange des cartes annuelles et versement des cotisations</i>	50
§ I. Combien d'assurés ont échangé leur carte annuelle et opéré les versements?	56
§ II. La quotité des versements opérés n'a-t-elle pas été inférieure au minimum fixé par la loi?	64
CHAPITRE IV. — <i>L'application du principe de l'obligation inscrit dans la loi des Retraites</i>	72
§ I. Le principe de l'obligation tel qu'il existe actuellement	73
§ II. La réforme proposée	86
§ III. Le principe de l'obligation dans les législations étrangères.	91
CHAPITRE V. — <i>La liquidation des pensions de Retraites</i>	99
§ I. Règles générales et statistiques concernant la liquidation des pensions	99
§ II. Les allocations au décès	125
§ III. Liquidations anticipées de pensions pour cause d'invalidité	132
CHAPITRE VI. — <i>Rôle des Mairies et des Préfectures</i>	135
I. <i>Les Mairies</i>	136
§ I. Les Commissions locales et l'établissement des listes d'assurés.	137
§ II. Tenue des diverses listes	144

§ III. Echange des cartes annuelles	146
§ IV. Préparation des dossiers de liquidation.	148
§ V. Les subventions accordées aux Mairies par l'Etat pour l'exécution de la loi du 5 avril 1910.	149
II. <i>Les Préfectures.</i>	152
CHAPITRE VII. — <i>Les Caisses d'assurances.</i>	156
CHAPITRE VIII. — <i>Assurance et Assistance.</i>	166
§ I. Application parallèle des lois du 5 avril 1910 et du 14 juillet 1905	169
§ II. Travailleurs frappés de malheurs pendant l'acquisition de la retraite.	176
§ III. Les critiques du régime actuel.	176
CONCLUSION.	183

ANNEXES

1 ^o Statistique trimestrielle d'assurés obligatoires inscrits sur les listes.	190
2 ^o Statistique trimestrielle, par département, des assurés facultatifs inscrits sur les listes	192
3 ^o Tableau faisant ressortir, par département, les causes de variation du nombre des assurés obligatoires.	194
4 ^o Tableau faisant ressortir, par département, les causes de variation du nombre des assurés facultatifs	196
BIBLIOGRAPHIE	199

